

La legge elettorale, le primarie e il referendum

di Franco Bassanini

Relazione al Convegno su "La costruzione del partito democratico"
Organizzato dalla Associazione per il partito democratico
Roma, Hotel Radisson. 4 luglio 2006

"I discussant dovrebbero replicare ai relatori; ma per tutta la mattinata abbiamo ascoltato discussant che erano in realtà sostanzialmente d'accordo coi relatori e si limitavano ad aggiungere alle relazioni integrazioni e commenti. Segno di una forte convergenza sui valori e sui principi, e anche sulle proposte concrete, che mi pare, ai nostri fini, un dato positivo. Accadrà così anche nel mio caso, perchè condivido pressoché tutto quello che ha detto Giovanni Guzzetta. Penso - e l'ho scritto fin dal primo momento - che l'ipotesi di un referendum elettorale sia un'ipotesi da prendere in seria considerazione. Intendiamoci: il referendum da solo non ci darà una buona legge elettorale. Dati i vincoli imposti dalla Costituzione (o, *rectius*, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale) ai referendum abrogativi in materia elettorale, non possiamo pretendere - come non pretendemmo quando promuovemmo il referendum contro la proporzionale diversi anni fa - che dal voto referendario sortisca il sistema elettorale ottimale, o comunque il più adatto, qui e oggi, al buon funzionamento e all'ammodernamento della nostra democrazia. Ma un referendum abrogativo su alcune disposizioni della legge elettorale (tecnicamente l'unico possibile) servirà innanzitutto per dare ai cittadini la possibilità di esprimere il loro dissenso, anzi la loro indignazione, nei confronti di una riforma elettorale che li ha espropriati dei loro diritti politici, che ha affidato la scelta dei deputati e dei senatori a ristrette oligarchie di partito e che peraltro non giova alla governabilità del paese, non favorisce la formazione di maggioranze omogenee e coese e di governi stabili, non riduce l'eccesso di frammentazione del nostro sistema politico. Inoltre, il referendum servirà, anche, a battere in breccia le resistenze che ancora rendono improbabile una buona riforma elettorale.

Su questo sistema elettorale, infatti, il giudizio è già stato dato (perfino da uno dei suoi autori, l'ineffabile Calderoli), ed è un giudizio senza appello né attenuanti. E' forse il peggiore possibile. E' dunque del tutto condivisibile l'obiettivo di metterlo in crisi, chiamando gli elettori ad esprimere un voto di dissenso e di critica, e a sostituirlo temporaneamente con un sistema comunque migliore, anche se non è quello che possiamo ritenere ottimale. Perciò io penso che si debbano mettere tra parentesi le critiche che legittimamente ciascuno di noi può muovere al sistema elettorale che uscirà da un auspicabile referendum abrogativo di questo genere. Metterle tra parentesi non significa ignorarle, né sottovalutarle. E' infatti evidente che attribuire il premio di maggioranza non a una coalizione di liste alleate, ma alla lista che

ottenga comunque la maggioranza relativa, non risolve affatto i problemi della disomogeneità delle coalizioni e della frammentazione del sistema politico italiano, ma probabilmente sfocerà nella formazione di liste uniche di coalizione costruite dai plenipotenziari dei partiti coalizzati secondo il manuale Cancelli; avremo forse una minore conflittualità fra alleati nel corso della campagna elettorale, ma non maggiore coesione e maggiore stabilità delle maggioranze. Ma è giusto ribadire senza tentennamenti che comunque il sistema elettorale che uscirebbe da un successo dell'iniziativa referendaria, pur senza risolvere i problemi di fondo della nostra democrazia, sarebbe comunque un poco migliore (o meno peggiore) di quello in vigore; ma soprattutto occorre, proprio per questo, mettere l'accento sul valore *destruens* del referendum come arma per mettere in crisi la legge elettorale imposta l'anno scorso dal centrodestra, e come grimaldello per aprire la strada a possibili riforme più radicali: una pistola carica messa sul tavolo del confronto fra le forze politiche, per vincere le resistenze di chi a parole ha criticato la legge elettorale vigente, ma in realtà se ne è avvalso largamente per consolidare il potere di burocrazie autoreferenziali, e preferirebbe continuare ad avvantaggiarsene anche in futuro.

A me pare, tuttavia, che noi, come soggetto politico riformista (non so se già reale o virtuale, si tireranno le somme nei prossimi mesi), non possiamo fermarci qui: dobbiamo avere una proposta più forte, non limitata al sostegno attivo a un'iniziativa referendaria utile per sbloccare il sistema, ma idonea di per sé a produrre direttamente solo rimedi parziali, soluzioni di ripiego. Noi non possiamo non avere una proposta di riforma elettorale forte e convincente. Perché non possiamo non averla? Per due ragioni: la prima è che questo sistema elettorale, così come questa legge sul finanziamento dei partiti, questi regolamenti parlamentari, questa legge sul conflitto di interessi, insomma tutti questi meccanismi legislativi e istituzionali che favoriscono e incentivano il multipartitismo estremo, la frammentazione delle coalizioni, l'occupazione e la spartizione partitocratica delle istituzioni, producono conseguenze assolutamente devastanti, tragicamente negative sul funzionamento della nostra democrazia. Il Governo Prodi ha dato dimostrazione in questi giorni di saper prendere decisioni coraggiose, di poter avviare riforme importanti. Ma nelle settimane precedenti, nel momento della formazione della squadra di governo, abbiamo visto che il Presidente del Consiglio è sembrato in molti momenti in balia dei partiti della coalizione, è stato costretto a compiere scelte che, io temo, pagheremo tutti sia in termini di governabilità del Paese (parlo dello spacchettamento dei ministeri e della moltiplicazione dei ministri e sottosegretari), che in termini di immagine, popolarità e credibilità dell'Ulivo e dell'Unione. Da 15 anni non si sentiva più parlare del manuale Cancelli. Grazie alla legge maggioritaria (e certo anche agli effetti del crollo del muro di Berlino e di Tangentopoli), da allora sembrava sufficiente il richiamo ai principi dettati dall'articolo 92 della Costituzione (che riconosce al Presidente del Consiglio il potere di proporre al Capo dello Stato la lista dei ministri) per dare al Presidente del Consiglio, e con lui al Presidente della Repubblica che lo consigliava, una ragionevole libertà di manovra nella composizione del Governo. Oggi il Manuale Cancelli è tornato in auge, i partiti si sono spartiti ministeri e sottosegretariati (in attesa di far lo stesso negli enti pubblici e nelle

società controllate dallo Stato); a stento, con le unghie e con i denti, Prodi è riuscito a riservarsi uno spazio per una quota di ministri e sottosegretari scelti da lui ("quota Prodi"). Non meno preoccupanti sono i segnali di una forte ripresa di fenomeni di commistione fra politica e economia, di inquinamento affaristico delle amministrazioni e di corruzione nella gestione delle gare e degli appalti pubblici, di cui tornano ad essere ricche le cronache giudiziarie. Sbaglierò, ma si sta creando una situazione per molti versi non dissimile da quella che, a cavallo tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta provocò l'esplosione di Tangentopoli. Penso dunque che dobbiamo essere pronti a comprendere le ragioni di una protesta, di una irritazione, di una rivolta dei cittadini onesti contro gli effetti negativi che derivano da un sistema che incentiva l'invasione della partitocrazia, la commistione fra politica e affari, la competizione esasperata all'interno delle coalizioni, e a dare a questa protesta e a questa indignazione vie d'uscita credibili in termini di riforme: una riforma del sistema elettorale, ma, come accennavo, anche delle leggi sul finanziamento dei partiti, sulla prevenzione dei conflitti di interesse, sul falso in bilancio, sullo statuto dei partiti.

Ma una seconda ragione sta nel referendum costituzionale di qualche giorno fa. Il voto referendario ha ribadito l'adesione della maggioranza degli italiani ai principi e ai valori fondamentali della Costituzione del '48, ha respinto una riforma che li scardinava, ma ci accolla la responsabilità di prendere le iniziative di riforma necessarie per ammodernare e rendere efficace il funzionamento della nostra democrazia in coerenza con quei principi e quei valori, ancora in larga parte inattuati (pensiamo agli artt. 3 e 4 della Costituzione). L'attuazione del programma costituzionale richiede una democrazia più forte, istituzioni più moderne e rappresentative: la riforma elettorale è, a questo fine, la riforma di gran lunga più importante e urgente.

Quale riforma elettorale? Io penso che non si possa rinunciare al ritorno al collegio uninominale. Il rapporto tra il territorio e l'eletto va ristabilito. La possibilità per i cittadini di valutare le persone dei candidati e poi di mantenere con loro un rapporto diretto, di dialogare con loro, di chiamarli a rispondere del loro operato mi pare un elemento fondamentale di ogni buon sistema democratico. Qualcuno ha scritto in questi giorni che il collegio uninominale esalta la forza delle corporazioni. A me par vero il contrario. Le corporazioni sono più forti nelle grandi circoscrizioni, e ancor più nel rapporto con le burocrazie centrali dei partiti. Naturalmente, una cosa è avere collegi uninominali nei quali competono candidati scelti dai cittadini con le primarie, un'altra cosa è avere collegi uninominali nei quali competono candidati scelti dalle segreterie dei partiti.

Se posso dirlo in modo un po' paradossale, la legge voluta dal governo Berlusconi ha fatto esattamente l'opposto di quello che si sarebbe dovuto fare per correggere i difetti della riforma Mattarella: la Legge Mattarella meritava di essere corretta in due punti: l'introduzione delle primarie per la scelta dei candidati nei collegi uninominali, l'introduzione di un secondo turno per l'assegnazione dei candidati nei collegi uninominali quando nessuno dei candidati raggiungesse al primo turno la maggioranza assoluta dei voti espressi nel collegio. Con quelle due correzioni la Legge Mattarella avrebbe potuto

funzionare, a mio avviso, abbastanza bene. Nell'impossibilità di correggerla in quel senso, sarebbe stato naturalmente assai meglio mantenerla.

Se dobbiamo mettere in fila le priorità, la prima mi pare dunque oggi il ritorno al collegio uninominale. In via del tutto subordinata – come per altro Guzzetta ha già rilevato – si potrebbe persino accettare, *obtorto collo*, un sistema di tipo proporzionale con clausole di sbarramento adeguate, se si trattasse di un proporzionale con collegi uninominali dove in ogni collegio gli elettori votano per un candidato. Ma un sistema proporzionale non risolverebbe il problema della stabilità e dell'efficacia dei governi. Nel sistema tedesco, come sapete, questo obiettivo è perseguito con l'elezione di metà dei deputati con un sistema uninominale maggioritario e soprattutto con una forte clausola di sbarramento. Dubito che ciò basterebbe in Italia, dove la frammentazione del sistema dei partiti è molto più elevata. Potrebbe funzionare meglio, forse, il modello spagnolo, nel quale i seggi sono assegnati con metodo proporzionale in circoscrizioni piccole, senza recupero dei resti su base nazionale: da una parte dunque quel sistema comporta clausole di sbarramento implicite più alte di quella tedesca (anche se più favorevoli ai partiti regionali), dall'altra le piccole circoscrizioni consentono all'elettore di valutare le persone dei candidati (e consentirebbero anche di scegliere i candidati con le primarie). Resta però anche in tal caso il dubbio già espresso: se la frammentazione assai più elevata del sistema politico italiano non impedisca di trarre da questi sistemi proporzionali "ben temperati" i buoni risultati che hanno registrato in Germania e in Spagna.

Proprio per ciò, io penso che noi dovremmo avere il coraggio di ribadire con forza che il sistema elettorale migliore per l'Italia di oggi è un sistema uninominale maggioritario a doppio turno con elezioni primarie per la scelta dei candidati. C'è una variante, che è nata da una discussione con Gregorio Gitti: se non sia utile prevedere – lo suggerisco con beneficio d'inventario – accanto a collegi uninominali territoriali anche alcuni collegi uninominali di dimensioni più ampie, in modo da eleggere una quota di parlamentari in *constituencies* di maggiori dimensioni, e dunque in modo d'avere una rappresentanza in cui giochi di più il voto d'opinione e in modo da compensare così il forte connotato localistico che connota inevitabilmente l'elezione in collegi uninominali territoriali molto piccoli.

Il punto fondamentale però, io penso, resta quello di insistere per il collegio uninominale maggioritario, anche perché questo consente di far funzionare pienamente il meccanismo delle primarie. E il meccanismo delle primarie è essenziale per avere un partito aperto. Il PD, costruito nel modo che si è detto qui, e caratterizzato dalla adozione del metodo delle primarie non solo per la scelta del leader o per la scelta del candidato sindaco, ma anche per la scelta dei candidati al Parlamento, disporrebbe così di uno strumento decisivo restare nel tempo un partito aperto. Senza lo strumento delle primarie, che per l'appunto è difficilmente applicabile con una legge elettorale come quella oggi vigente, la possibilità che resti un partito aperto sono minori.

Un'ultima considerazione che finora non è stata neppure accennata (e che si tende ad ignorare): bisogna ragionare anche sui sistemi in uso nelle altre elezioni, amministrative, regionali ed europee. La legge Mattarella non ha eliminato la frammentazione, non ha dato luogo a coalizioni omogenee e

coese, non solo perché il turno unico obbligava a costituire coalizioni larghissime e disomogenee, buone per vincere ma non per governare, non solo perché mancavano le primarie, ma anche perché continuava a convivere con sistemi nei quali, a livello di circoscrizione, di comune, di provincia, di regione (e sia pure col correttivo importante dell'elezione diretta del capo del governo, del sindaco, del presidente di regione), le assemblee elettive erano e sono elette con metodo proporzionale, con una forte competizione tra le liste di partito che pure appartengono alla medesima coalizione. La logica dell'aggregazione valeva dunque solo un anno ogni cinque, nell'anno delle elezioni politiche: per il resto valeva la logica della frammentazione, della competizione esasperata, della visibilità, della ricerca del consenso nelle nicchie elettorali. La convivenza di un sistema maggioritario relativamente accettabile come la legge Mattarella con questi sistemi elettorali proporzionali o addirittura ultra-proporzionali, ha reso vano ogni tentativo di contenere la spinta verso la frammentazione, verso il multipartitismo estremo.

Dobbiamo ragionare anche su questo punto: la partita della riforma elettorale si gioca anche sul terreno delle istituzioni regionali e locali; è vero che l'elezione diretta dei capi degli esecutivi e quindi del capo della coalizione è un correttivo abbastanza forte; ma occorrerebbe almeno una buona clausola di sbarramento. Altrimenti gli effetti distorsivi prodotti da sistemi ultra-proporzionali per l'elezione delle assemblee elettive locali e regionali finiscono per proiettarsi su tutto il sistema politico italiano e per alimentare quella sua connotazione negativa che è l'estrema frammentarietà delle maggioranze e la competizione esasperata all'interno delle coalizioni.

Non dimentichiamo, infine, che le leggi elettorali sono solo degli strumenti. Il problema della modernizzazione della democrazia italiana si deve affrontare anche con gli strumenti della politica. La costruzione di un grande partito dei democratici vale, a questo fine, non meno di un buon sistema elettorale.

I partiti, le riforme, e i sintomi di una seconda Tangentopoli

Sintesi dell' intervento del prof. Franco BASSANINI
Presidente di Astrid, ex ministro della Funzione Pubblica e degli Affari regionali

Cominciano a vedersi i sintomi di una nuova crisi della democrazia italiana, forse più grave di quella che all'inizio degli anni novanta portò alla fine della I Repubblica.

Come allora, la commistione incestuosa tra politica, finanza ed economia distorce il funzionamento delle istituzioni rappresentative, corrompe l'amministrazione, incentiva il clientelismo. Come allora, i partiti si chiudono in se stessi in consorterie oligarchiche o in apparati che si riproducono per cooptazione. Più di allora, l'invadenza totalizzante dei partiti produce delegittimazione delle istituzioni e sfiducia verso gli strumenti della democrazia: l'arroganza di partiti deboli e assai poco rappresentativi è infatti molto meno sopportabile dell'arroganza di partiti forti, radicati nel paese.

Ma soprattutto: allora restava aperta, e molti di noi ci si dedicarono con entusiasmo e passione, la strada di una forte innovazione politica e istituzionale. Riforme istituzionali ed elettorali, per acquisire finalmente le regole e gli assetti di una moderna democrazia maggioritaria dell'alternanza; nuove forze politiche, aperte, democratiche e moderne, al posto dei vecchi partiti travolti dal crollo del muro di Berlino, dalla fine delle ideologie e da tangentopoli. Oggi, quelle strade sono state già percorse, sebbene con troppo incertezze e con troppe deviazioni; e non hanno condotto agli approdi di una democrazia "normale", comparabile alle altre grandi democrazie europee. Sul rilancio della modernizzazione del nostro sistema politico e istituzionale grava dunque la tentazione dello scetticismo e della disillusione.

Bisogna reagire. Di questa reazione "civile" qui discutiamo due punti nodali. La legge elettorale e lo statuto democratico dei partiti.

Sono certamente due nodi centrali, anche se sarà bene non dimenticare la rilevanza di altre questioni. Penso, per esempio, alla legge sul finanziamento dei partiti e ai regolamenti parlamentari, che oggi favoriscono la frammentazione e la competizione interna alle coalizioni: Penso al dilagare dei costi della politica, che va affrontato con una serie coordinata di azioni per semplificare il sistema istituzionale, contenere lo spoil system, ridurre il professionismo politico di massa, ristabilire una corretta separazione fra politica e amministrazione e fra politica e servizi pubblici. Penso ad una legge sul sistema radiotelevisivo, e più in generale sui mezzi di comunicazione di massa, che garantisca il diritto alla informazione e alla libera formazione delle idee e dei giudizi culturali e politici, assicurando un vero pluralismo,

smantellando monopoli e duopoli, sancendo la separazione fra attività politica e proprietà dei media. E sottolineo anche l'urgenza di una disciplina efficace dei conflitti di interesse, capace di evitare – a tutti i livelli istituzionali – la distorsione delle scelte e delle politiche pubbliche al servizio di interessi privati.

Ma soprattutto mi pare determinante la ristrutturazione del sistema politico. Senza la creazione di due partiti pivot (il partito democratico e il partito dei moderati), il nostro sistema non assomiglierà mai ai modelli europei: nei quali il bipartitismo è l'eccezione, ma l'alternarsi fra coalizioni omogenee guidate da un partito-pivot è invece assai più frequente, anzi quasi la regola.

La riforma elettorale, in senso uninominale e maggioritario, resta tuttavia la priorità assoluta. Il referendum proposto da Guzzetta può servire a vincere le resistenze partitocratiche, ma non consente – inevitabilmente – di pervenire a un sistema elettorale ottimale. Può infatti produrre la formazione di grandi listoni bloccati di coalizione, lottizzati fra le burocrazie di partito secondo il manuale Cancelli, senza ottenere risultati rilevanti su quelli che mi appaiono i due punti-chiave: la costituzione di coalizioni omogenee e coese, capaci non solo di vincere le elezioni, ma poi di sostenere un premier e una squadra di governo unita e determinata; la selezione di un personale politico competente, onesto e effettivamente rappresentativo della società civile e delle sue articolazioni.

Il referendum è dunque più un'arma di pressione, una pistola messa sul tavolo del confronto politico, che lo strumento di una buona riforma. Può tuttavia essere decisivo per sbloccare il processo di riforma, se la pistola sarà davvero carica, dunque se il referendum non sarà facilmente contrastabile da una campagna astensionistica. Questa condizione potrà verificarsi se crescerà nel Paese (se riusciremo a far crescere nel Paese) la protesta contro questa pessima legge elettorale e l'insofferenza nei confronti delle degenerazioni della partitocrazia; e se si riuscirà ad accorpate le elezioni amministrative, le elezioni europee, le elezioni regionali e i referendum, concentrandoli in poche giornate elettorali (tre?) nel quinquennio.

Nel merito, resto convinto che un sistema uninominale maggioritario a due turni, sul modello francese, magari secondo la "variante Vedel", risponderebbe meglio di qualunque altro alla esigenza di riorganizzare la nostra democrazia intorno alla competizione fra due coalizioni di governo omogenee e coese; importante sarebbe scegliere i candidati nei collegi col metodo delle primarie, possibilmente "aperte". Non si dovrebbe tuttavia rifiutare il confronto anche su altri sistemi elettorali, purché suscettibili di produrre effetti simili.

Mi pare tuttavia essenziale affrontare anche il problema della riforma dei sistemi elettorali territoriali ed europeo. La legge Mattarella ha pagato un alto prezzo alla convivenza di una legge nazionale maggioritaria con leggi rigidamente proporzionalistiche per le elezioni dei consigli regionali, provinciali e circoscrizionali e per le elezioni europee. Costretti ad una logica maggioritaria una volta ogni cinque anni, ma parimenti costretti a competere fra di loro, anche all'interno della stessa coalizione, per gli altri quattro anni, i partiti hanno continuato ad essere dominati dalla logica della differenziazione e della ricerca del consenso di nicchia, tipica delle competizioni proporzionalistiche.

Occorrerebbe, quanto meno, introdurre anche per le elezioni locali e regionali adeguate clausole di sbarramento, che spingano all'aggregazione dei piccoli partiti.

Sembra anche giunto il momento di porre con forza il problema di una regolamentazione democratica dei partiti, di uno sorta di statuto fondamentale, necessario per garantire in concreto i diritti politici dei cittadini.

Le primarie, da una parte, come metodo normale per la scelta dei candidati alle cariche elettive nelle istituzioni; e, dall'altra, efficaci strumenti di partecipazione alle decisioni utilizzando le ICT e internet appaiono, al riguardo, le innovazioni più importanti e ricche di potenzialità democratiche.