

L'uovo di Mattarella

di Giuseppe BUSIA

E se tornassimo al Mattarellum? E se, dopo l'approvazione del Porcellum, [che anche coloro che ne sono stati promotori considerano un errore al quale occorre rimediare al più presto,] provassimo a riportare le lancette dell'orologio elettorale indietro di un sistema? Forse non tutti vi hanno riflettuto a sufficienza, ma il ritorno al sistema elettorale figlio del referendum del 1993 è probabilmente la soluzione che potrebbe, da un lato, mettere d'accordo il maggior numero di soggetti politici e, dall'altro, assicurare un funzionamento più che soddisfacente del nostro sistema politico-istituzionale.

Nelle brevi considerazioni che seguono si proverà a spiegare perché si ritiene che tale soluzione rappresenti il classico uovo di Colombo, o, se si preferisce di un più moderno "uovo di Mattarella". Ciò, appunto, sia in quanto è la soluzione più a portata di mano, sia perché, nonostante vanti più di un detrattore, rappresenta un ottimo sistema alle condizioni date.

Certo, ciascuno, fra gli addetti ai lavori, nel suo intimo fa il tifo per il proprio "sistema del cuore". Ciò, perché è legittimamente convinto che esso riuscirebbe a regalare stagioni politiche ricche di soddisfazioni all'Italia, ovvero al proprio partito o, ancora, a se stesso. E tuttavia, l'atteggiamento di chi si ostina a rimanere avvinghiato al "sistema del cuore" rischia di produrre delusioni per almeno due ragioni.

La prima, è che molte volte l'afflato verso questo o quel sistema deriva da come esso si è comportato negli altri Paesi dove è stato sperimentato. L'attrazione fatale verso il proprio preferito finisce così per far dimenticare ciò che a tutti è noto: nessun sistema elettorale in nessun paese è la causa unica di quel particolare strutturarsi del sistema politico o delle peculiari performance del locale governo: le formule per trasformare i voti in seggi si trovano ovunque a dover dividere meriti (e demeriti, spesso trascurati nella foga del tifo) con altre variabili quali la storia politico-istituzionale, la tradizione civica, il sistema partitico, le persone che volta a volta sono state chiamate a ricoprire incarichi politici ed istituzionali, ecc. Insomma, non è detto che il sistema elettorale, una volta trasferito alle nostre latitudini, non finisca per sortire altri effetti: comportandosi un po' come i poveri orsi polari che vengono chiusi in gabbia ed esposti nei nostri zoo: non riescono più a procurarsi il cibo, girano ripetitivamente intorno al loro recinto, magari si ammalano e comunque soffrono: In breve: non so più se stessi, al di là delle sembianze.

La seconda ragione è che il proprio sistema, come la squadra del cuore, è diverso e spesso contrapposto rispetto a quello per cui tifano gli altri. Ebbene, se ciascuno continua a sventolare la propria bandiera e ad inneggiare al proprio favorito, senza farsi carico delle ragioni altrui, è ben difficile che si trovi il consenso necessario per approvare una nuova legge elettorale.

Tutti sono infatti giustamente convinti che -anche al di là di quanto imposto dalla non certo ampia maggioranza di cui dispone il governo in Parlamento- per approvare la nuova legge serve un accordo con ampi settori dell'opposizione: non possiamo più permetterci leggi elettorali approvate a colpi di maggioranza, pena la completa perdita di credibilità delle nostre istituzioni.

E siamo dunque al primo vincolo che occorre tenere presente per scegliere il miglior sistema (alle condizioni date): quello della praticabilità politica. Da questo punto di vista, come detto, il Mattarellum presenta innumerevoli vantaggi rispetto ai suoi concorrenti.

Innanzitutto non è difficile da scrivere: basta frugare fra le vecchie Gazzetta Ufficiale e poi copiare. Oppure, come ha proposto l'ex ministro per le riforme nonché "padre" del Porcellum, sen. Roberto Calderoli, con un brevissimo articolo, abrogare la legge elettorale vigente e richiamare in vita il Mattarellum (A.S. 1392).

Tutto questo, inoltre, eviterebbe i prevedibili "giochi al ribasso" che, come anche ha dimostrato il dibattito svolto fino ad oggi, si verrebbero a creare nel tentativo di raggiungere un accordo quanto più possibile ampio fra le forze politiche. Il riferimento è, ad esempio, alla troppo facilmente prevedibile tendenza, nel caso ci si orienti verso un sistema modellato su quello tedesco (prescindendo qui dai moltissimi limiti di tale sistema, il primo dei quali è quello di mettere a rischio l'assetto bipolare del sistema), a ridurre la clausola di sbarramento molto al di sotto del 5 per cento. O, ancora, nel caso si decidesse invece di dirigersi verso Madrid, alla immaginabile scontro sul ridisegno delle circoscrizioni, fino ad allargarne a dismisura i confini per ridurre lo sbarramento implicito nella loro ridotta dimensione.

La relativa semplicità con la quale sarebbe possibile reintrodurre il Mattarellum, porta con sé un ulteriore pregio di tale opzione: quello della rapidità dei tempi con i quali sarebbe possibile arrivare alla sua approvazione. Elemento, questo, assolutamente decisivo per tutti coloro che guardano con preoccupazione lo svolgimento del referendum o anche solo la raccolta delle firme: l'approvazione di tale leggina renderebbe infatti impossibile lo svolgimento della consultazione popolare e -ove intervenisse durante la raccolta delle firme- ne bloccherebbe di fatto il prosieguo.

Anche sotto questo profilo, il Mattarellum ha dei vantaggi rispetto alle altre proposte. Sono infatti numerose le possibili modifiche alla legge elettorale che sarebbero in grado, da un punto di vista strettamente giuridico, di evitare lo svolgimento della consultazione popolare, in ragione del fatto che introducono cambiamenti così rilevanti nella legge sulla quale erano stati formulati i quesiti, da rendere impossibile una mera trasposizione dei medesimi sulla nuova legge.

La reintroduzione del Mattarellum si porrebbe però non già come un atto contrario al referendum ed alle tesi di coloro che se ne sono fatti promotori e che hanno deciso di sottoscriverne i quesiti; ma come una sua preventiva attuazione. I più avvertiti fra i referendari non nascondono certo i limiti della legge che scaturirebbe dal referendum ed auspicano per questo in ogni caso un intervento parlamentare. Di fronte alla reintroduzione del Mattarellum, verrebbero infatti a mancare le ragioni stesse che hanno spinto a formulare i quesiti e la gran parte dei promotori potrebbero ragionevolmente

sostenere di essere stati accontentati anche al di là delle più rosee aspettative. Insomma, il ritorno al Mattarellum eviterebbe lo svolgimento della consultazione popolare accontentando ad un tempo referendari e non referendari, proprio perché risponde alla domanda sottesa al referendum meglio di quanto non facciano (non potessero fare) gli stessi quesiti.

Occorre però chiedersi per quali ulteriori ragioni le forze che siedono in Parlamento dovrebbero accettare il ritorno alla vecchia legge elettorale. Innanzi tutto, i maggiori partiti avrebbero tutto da guadagnare da un sistema prevalentemente maggioritario, necessariamente destinato a premiare le formazioni più grandi e a far aggregare intorno ad esse due coalizioni in una logica bipolare, come è accaduto nelle prime sperimentazioni concrete di tale sistema.

Tuttavia, anche i partiti minori potrebbero trovare conveniente scegliere tale sistema, almeno come *second best*, essendo esso, dal loro punto di vista, sicuramente preferibile rispetto alla legge che scaturirebbe dall'approvazione dei quesiti referendari. Il Mattarellum mantiene infatti una cospicua quota proporzionale (il 25%) che, anche grazie al meccanismo dello scorporo, consente alle formazioni non grandi di accedere al Parlamento. Inoltre, la pratica ha mostrato come anche il più rigido dei sistemi elettorali (quale è appunto il maggioritario uninominale di collegio "all'inglese", con il quale vengono assegnati tre quarti dei seggi) possa essere in qualche modo "addolcito" nei suoi effetti attraverso la prassi, non certo encomiabile, ma comprensibile nei momenti di transizione, delle desistenze reciproche nei collegi, concordate fra i partiti della stessa coalizione. Naturalmente –ma si tornerà sul punto- tale prassi andrà nel tempo riducendosi, sia in ragione della spinta all'aggregazione stabile fra forze politiche che sarebbero costrette a rendersi maggiormente omogenee, sia a causa dell'auspicabile crescente utilizzo delle elezioni primarie di collegio.

Certo, resta la posizione dei partiti minori di centro, che si sono finora mostrati attratti da sistemi modellati sull'esempio tedesco, in quanto questo consentirebbe di tenersi le mani libere prima delle elezioni, scegliendo a quale maggioranza aggregarsi solo dopo di esse, sulla base dell'esito del voto. Tuttavia, anche una tattica di tale tipo risulterebbe meno agevole che in passato, a causa dell'assetto tendenzialmente bipolare (sebbene profondamente imperfetto) ormai assunto e mantenuto dal nostro sistema politico, pur nella vigenza del Porcellum.

Inoltre, il Mattarellum, a differenza degli altri sistemi proposti, è già stato sperimentato in Italia a livello nazionale e quindi conosciuto nei suoi effetti concreti. E da essi, per quello che qui interessa, la grande maggioranza delle forze politiche oggi presenti in Parlamento, può ricavare il fatto che, pur con il suo carattere a larga prevalenza maggioritaria, ne ha consentito la sopravvivenza, pur a prezzo di coalizioni non sempre sufficientemente coese al proprio interno. Detto in altri termini: molti dei partiti minori che oggi invocano il sistema tedesco (con soglia di sbarramento ridotta) hanno avuto la dimostrazione pratica che il Mattarellum non ne ha decretato la fine in passato e probabilmente non lo farà in futuro.

Esaminate le ragioni più importanti dal punto di vista della sopravvivenza di coloro che saranno chiamati ad approvare il nuovo sistema, si possono brevemente richiamare i caratteri del Mattarellum che lo rendono un sistema più che soddisfacente. Innanzi tutto, esso porta (ha portato) al crearsi di un assetto bipolare del sistema politico: le legislature nelle quali si è votato col nuovo sistema hanno visto nascere le coalizioni del centro-sinistra e del centro-destra, che si sono alternate al governo, con risultati assolutamente rilevanti in termini di stabilità (si pensi al governo Berlusconi della scorsa legislatura).

In secondo luogo, il Mattarellum ha garantito il mantenimento di un collegamento fra i diversi candidati di collegio, la coalizione della quale fanno parte, il relativo programma, nonché il candidato alla guida del governo nazionale. Ciò, arrivando addirittura ad indicare il nome di quest'ultimo nel simbolo della coalizione.

In terzo luogo, conseguentemente a quanto appena detto, permette ai cittadini di scegliere il governo ed il relativo programma prima delle elezioni, senza demandare tale fondamentale decisione agli eletti.

In quarto luogo, consente di mantenere un legame sufficientemente stretto fra l'eletto e i suoi elettori, grazia alla dimensione ridotta dei collegi ed alla visibilità dei candidati, soprattutto al di fuori delle grandi aree urbane. Quanto di tale aspetto non ha funzionato nel passato, a causa di una quota di candidati "catapultati" nei collegi per decisione delle segreterie nazionali (fenomeno, questo, comunque infinitamente meno preoccupante della sostanziale trasformazione dell'elezione dei parlamentari nella loro designazioni ad opera delle segreterie dei partiti, verificatasi con la legge vigente), potrà essere ridotto fino ad essere sostanzialmente eliminato grazie allo strumento delle primarie. Si può inoltre affermare che la presenza di partiti nazionali sufficientemente forti ed in grado di contribuire in qualche misura alla scelta dei candidati (ove ciò si mantenga entro limiti molto ristretti), la presenza alla Camera di liste proporzionali circoscrizionali, nonché il legame degli aspiranti parlamentari del collegio con i candidati alla Presidenza del Consiglio rappresenta un efficace antidoto contro un altro rischio dei sistemi basati sui collegi uninominali: il pericolo che si creino piccoli feudi clientelari controllati dai candidati.

Naturalmente anche il Mattarellum, al pari degli altri sistemi, presenta dei difetti, anche piuttosto vistosi.

Probabilmente quello che si è manifestato con maggiore evidenza negli anni della sua sperimentazione è rappresentato dal fatto di avere spesso spinto a coalizzarsi partiti e formazioni politiche non sufficientemente coese fra loro. In altri termini, la ghigliottina del maggioritario secco spinge i partiti dei due poli ad imbarcare sulla propria nave più passeggeri possibili, senza preoccuparsi troppo dell'effettiva consonanza di idee e programmi. Questo fa sì che dopo le elezioni, spesso anche nei primi giorni di navigazione, la convivenza a bordo diventi difficile ed a volte insopportabile, portato qualcuno ad abbandonare la nave su scialuppe più o meno di fortuna.

Effettivamente il maggioritario di collegio è sicuramente uno dei sistemi caratterizzati da una maggiore attitudine manipolativa nei confronti delle forze politiche,

e a volte queste, proprio a causa di tale forzatura, rispondono aggirando l'ostacolo. Molto probabilmente, se nel '93 ci si fosse orientati verso un sistema a doppio turno, la transizione verso il bipolarismo sarebbe stata più "morbida" ed avrebbe prodotto coalizioni più omogenee al loro interno. Anche coloro che non ne sono espliciti sostenitori, infatti, riconoscono generalmente a tale sistema un tasso maggiore di flessibilità che in certe condizioni consente di non imbarcare sulla coalizione alcuni passeggeri scomodi, magari rinunciando alla possibilità di essere eletti al primo turno, ma garantendosi poi una navigazione più tranquilla nel corso della legislatura.

Tutto questo è vero, ma oggi dobbiamo fare i conti con un dato che non può essere trascurato: il nostro sistema partitico è ormai passato più volte attraverso le forche caudine del turno unico, ed ha dovuto imparare a moderare i toni della polemica politica all'interno delle coalizioni, a rinunciare a qualcosa per lasciarla agli alleati. E gli stessi patti di desistenza stipulati per garantire ai partiti minori di presentarsi in alcuni collegi senza la concorrenza dei candidati appartenenti alle forze maggiori, hanno costituito, per gli elettori e per gli eletti, un fondamentale banco di prova per imparare a convivere.

Certo, la nefasta approvazione del Porcellum ha provocato non uno ma molti passi indietro, facendo emergere nuove conflittualità all'interno delle coalizioni e mettendo a dura prova le conquiste effettuate. Tuttavia, è chiaro che oggi un'eventuale reintroduzione del Mattarellum, -proprio in virtù della sua già avvenuta sperimentazione, della quale sono figli il nascente Partito Democratico e l'ancora indefinita Alleanza dei partiti di centro-destra- sarebbe molto meno dirompente di quanto non lo sia stata la prima volta, e produrrebbe coalizioni molto più coese al loro interno.

Ed infatti, ogni sistema maggioritario, per produrre effetti sul sistema politico, necessita di tempo e di varie sperimentazioni. È infatti solo attraverso queste, solo costringendo i partiti a stare insieme, a incontrarsi periodicamente per scegliere candidati comuni e per smussare gli spigoli più acuminati del proprio programma, le forze politiche finiscono per avvicinarsi in modo non solamente strumentale, rendendo più coese le proprie coalizioni.

In sostanza: abbiamo già superato, sicuramente con qualche difficoltà, ma senza traumi eccessivi, l'introduzione del maggioritario secco nel nostro frammentato sistema partitico: il peggio (per quanto attiene alle conflittualità interna delle coalizioni) è ormai passato. Con qualche ulteriore sperimentazione del Mattarellum potremmo avere, in termini di omogeneità delle coalizioni, risultati non dissimili da quelli che avrebbe forze potuto produrre l'introduzione ab initio del sistema a doppio turno.

Inoltre in molti casi, gli effetti che i suoi sostenitori si aspettano dal maggioritario a doppio turno di collegio, potranno venire dall'introduzione, prima in via di fatto, e poi auspicabilmente per legge, delle primarie di collegio. Primarie, che potrebbero anche servire a non far rimpiangere quanto di buono garantivano le preferenze, in ordine all'affidamento agli elettori della possibilità di scegliere i candidati, senza che tale attività fosse demandata alle segreterie dei partiti.

Esiste poi un altro limite del Mattarellum: sebbene la sua sperimentazione all'inizio delle legislature precedenti a quella in corso abbia consentito in misura crescente la

formazione di maggioranze sufficientemente forti e uniformi in entrambi i rami del Parlamento, tale risultato non è assicurato a priori e per sempre.

Ed infatti, gli unici sistemi in grado di garantire in assoluto il formarsi di una maggioranza di governo sono quelli basati sul premio di maggioranza. Esso però presentano a loro volta svariati limiti: innanzi tutto, nel caso si preveda una soglia minima sufficientemente elevata per far scattare il premio, rischiano di incentivare coalizioni poco omogenee, costituite con il solo collante del comune interesse a far scattare il premio a proprio favore, ma destinate a naufragare e sciogliersi dopo le elezioni. Se invece tale soglia minima non viene fissata (come accade nella legge elettorale vigente), o è fissata troppo in basso, si rischia di andare contro il principio di uguaglianza del voto, permettendo anche ad un partito largamente minoritario di assicurarsi la maggioranza dei seggi in parlamento. Inoltre, niente garantisce che il premio vada a vantaggio a due coalizioni diverse e contrapposte nei due rami del Parlamento, col risultato di rendere ancora più difficile la governabilità. In questo senso, la proposta di non far scattare il premio nel caso di verificarsi tale ipotesi è sicuramente da apprezzare come correttivo all'attuale legge, ma non risolve di per sé il problema, che potrà trovare risposta solo nella riforma del bicameralismo, che appare tutt'altro che semplice da raggiungere.