

Il Partito democratico e la riforma elettorale

di Antonio MACCANICO

1. Credo che i promotori e i leaders del Partito democratico, se intendono aprire una fase nuova nella politica italiana ed esprimere una visione del futuro che segni una vera discontinuità con il passato, non possano esimersi, in via preliminare, da una riflessione seria ed appropriata sulle ragioni politiche e istituzionali - non antropologiche e sociologiche - per le quali la cosiddetta "transizione" italiana è rimasta bloccata in tanti anni ed appare al momento avviata su un binario morto.

Quando si riflette sugli anni di storia istituzionale e politica che partono dai referendum del '91 e del '93, dall'esplosione di tangentopoli, dalla vittoria elettorale della Lega nelle elezioni del '92 - dai fatti cioè che hanno determinato il crollo della cosiddetta I^a Repubblica dei partiti, della repubblica proporzionalistica - e si cerca di spiegare le ragioni per le quali la transizione allora iniziata abbia imboccato una strada che sembra senza uscita, si tende, in genere ad analizzare le molte anomalie che caratterizzano la nostra vita politica: l'eccessiva conflittualità delle forze in campo, l'arretratezza della cultura dominante rispetto alle nuove esigenze, la frammentazione politica, l'assenza di una capacità di riscossa di etica pubblica e di etica civile.

Sono tutte considerazioni esatte e condivisibili. Ma in genere sfugge a queste analisi il dato politico istituzionale centrale: cioè lo scontro di fondo, sotterraneo, che ha lacerato trasversalmente i due poli ed è la vera ragione del prolungarsi all'infinito della transizione. Questo scontro ha riguardato soprattutto il tema della legislazione elettorale, delle varie leggi elettorali nazionali, regionali e locali, cioè delle leggi che dovrebbero essere i pilastri di una nuova struttura di democrazia governante, e il fondamento della partecipazione politica popolare. Se non si pone rimedio a questo, si porrà rimedio sempre a poco.

2. La Repubblica nata dal referendum nazionale e dalla Costituente è stata costruita su una solida cultura proporzionalistica e su una legislazione elettorale proporzionale. Non è stata solo una scelta obbligata ma anche una scelta giusta dopo il crollo dell'autoritarismo fascista e l'avvento di forze politiche a forti connotazioni ideologiche, universalistiche: la cultura proporzionalistica è stata una garanzia di equilibrio, una assicurazione contro le prevaricazioni.

Ma negli anni la democrazia proporzionalistica si è logorata, ha portato ad un eccessivo consociativismo, alla rovina dei conti pubblici, all'assemblarismo. Ha esaurito tutti gli equilibri di governo che si sono

via via creati, quello centrista degasperiano, il centro-sinistra, la solidarietà nazionale. Soprattutto, non è stata in grado di superare il blocco storico della conventio ad excludendum e di avviare una democrazia dell'alternanza, di rompere l'ingessatura che soffocava il paese. L'ultimo tentativo di avviare una prospettiva di alternanza fu la fase della "solidarietà nazionale". Il terrorismo brigatista con la cattura e l'uccisione di Moro la fece fallire. E la strepitosa vittoria del movimento referendario, nei referendum del '91 e del '93, non fu certo metabolizzata facilmente dai partiti rimasti sulla scena. L'orientamento favorevole al sistema maggioritario espresso dalla società civile cominciò infatti proprio allora ad incontrare i primi ostacoli.

3. La legge elettorale approvata durante il Governo Ciampi si limitò ad estendere alla Camera la normativa elettorale scaturita dal referendum sulla legge elettorale per il Senato: non fu fatta alcuna riflessione sul sistema maggioritario più conveniente per un paese che per cinquant'anni era stato proporzionalistico. Dai partiti maggioritari non fu presa in considerazione l'idea (sostenuta solo dal PRI) del maggioritario con doppio turno di collegio, più innovativo e più appropriato alla nostra condizione, e si tentò non solo di difendere ad oltranza il 25 per cento di proporzionale rimasto, ma di rafforzarlo con l'espedito "dello scorporo".

Di più, dovendo affrontare il problema della governabilità, in sede regionale e locale, risolto in qualche modo per il Governo nazionale con la legge elettorale maggioritaria ad un turno, si preferì mantenere al livello comunale, provinciale e regionale il sistema elettorale proporzionale e operare invece sulla forma di governo imboccando la strada di un semipresidenzialismo abbastanza originale. È rimasto cioè un focolaio periferico di permanente frammentazione politica, che ha inquinato anche il livello nazionale.

Inoltre la legge sul finanziamento dei partiti attraverso il rimborso delle spese elettorali, e i regolamenti parlamentari continuarono a favorire formazioni politiche anche minime incoraggiando in questo modo la frammentazione partitica.

Sul piano politico generale, mentre Berlusconi sfruttava subito il nuovo assetto elettorale fondando sull'ondata antipolitica Forza Italia, aggregando tutte le forze disponibili con una impostazione "inclusiva" di attori anche eterogenei, e contribuendo così a fondare in qualche modo un nuovo equilibrio bipolare, i partiti e gli spezzoni di vecchi partiti collocati nel centro-sinistra stentavano a darsi una configurazione idonea al nuovo sistema elettorale. Solo la nascita dell'Ulivo fu l'iniziativa giusta di accettazione della logica, della cultura maggioritaria, che nel '96 gli elettori premiarono affidando alla coalizione dell'Ulivo la guida del paese.

Le vicende della legislatura '96-2001, con i conflitti interni tra "ulivisti" e "partitanti" furono la spia della difficoltà di accettare in pieno le

indicazioni della nuova cultura del maggioritario che aveva ispirato l'Ulivo e la persistenza di tenaci resistenze proporzionalistiche con effetti disgreganti.

Tuttavia, nonostante il quadro istituzionale complessivo anomalo e intimamente contraddittorio, la legge elettorale maggioritaria con tutti i suoi difetti, ha consentito di conseguire alcuni risultati sicuramente positivi: una maggiore stabilità politica (le due legislature '96-2001 e 2001-2006 sono finite alla loro scadenza naturale); la scelta diretta da parte degli elettori della coalizione di governo; l'alternanza al potere di due coalizioni alternative, cosa che non era mai avvenuta in passato.

Con la pessima legge elettorale approvata nella scorsa legislatura, che ha segnato il ritorno al sistema proporzionale nel modo peggiore, anche questi risultati positivi sono messi in pericolo e si è creata una vera emergenza concordemente riconosciuta: solo per caso è stato evitato nelle ultime elezioni un marasma istituzionale, che tuttavia continuerà ad incombere, fino a quando non sarà affrontato e risolto il vero dilemma che ha bloccato la nostra transizione. Il lungo scontro è finito con la vittoria dei proporzionalisti.

4. Affermare che il vero problema centrale della nostra infinita transizione è la scelta consapevole fra un sistema elettorale maggioritario adeguato e un sistema elettorale proporzionale, sia pure corretto, non è, come potrebbe sembrare, la comoda semplificazione di un problema complesso.

Non lo è perché la legislazione elettorale è espressione di una cultura, di principi che pervadono tutto il processo di decisione politica. Occupa perciò una posizione centrale nell'assetto istituzionale e lo qualifica.

Non lo è perché nella storia della nostra repubblica la rottura della continuità costituzionale è avvenuta proprio sul terreno elettorale, come abbiamo ricordato, con il principio maggioritario imposto per via referendaria.

E' innegabile che nella nostra storia istituzionale scadenza normale della legislatura, scelta diretta da parte dell'elettorato della coalizione di governo e l'alternanza al potere di due coalizioni alternative sono state il frutto del sistema elettorale maggioritario, sia pure carente ed imperfetto, e che l'abbandono del sistema maggioritario non garantisce affatto che questi tre risultati preziosi per la governabilità nell'età della globalizzazione possano permanere.

Si rileva che le coalizioni che si alternano al governo non sono omogenee, sono conflittuali, e che ciò pregiudica una vera governabilità.

Ciò è certamente vero, ma la ragione di questo fenomeno non è il sistema maggioritario, ma al contrario, la violazione del principio maggioritario all'interno delle coalizioni, cioè è il portato di un difetto di cultura maggioritaria e della persistenza della logica proporzionalistica all'interno delle coalizioni, non della legge elettorale.

La cultura maggioritaria è stata una grande conquista sui processi decisionali politici. Negli anni trenta, sotto il fascismo, un illustre studioso, Edoardo Ruffini, figlio del grande giurista Francesco Ruffini, pubblicò un libro che ricostruisce la storia, a partire dalla grecia antica, dell'affermazione del principio maggioritario nel governo delle comunità politiche e religiose. Allora il libro non ebbe ovviamente larga circolazione. È stato ristampato anni addietro dall'editore Adelphi. Non sarebbe male rileggerlo.

L'assetto bipolare fondato sul principio maggioritario non cancella il pluralismo, né le posizioni alternative o estremistiche, impedisce le pretese di veto sulle scelte della maggioranza. Pretese di veto che sono retaggio della cultura proporzionalistica.

Ora il dilemma è proprio questo: o si accetta la cultura dal maggioritario come principio fondante della governabilità e cioè nel sistema elettorale, ma anche quindi anche all'interno delle coalizioni, o si torna al proporzionalismo, e conseguentemente alle alleanze variabili di governo decise dai partiti e non direttamente dal corpo elettorale.

Non si tratta di una scelta tecnica, ma di una scelta di politica istituzionale di primaria importanza.

L'annuncio della nascita del partito democratico con l'intento di dare una spina dorsale coerentemente riformista all'Unione di centro sinistra costituisce sicuramente uno stimolo ad un processo politico di aggregazione delle frammentate forze politiche sia dell'Unione che della Casa della Libertà, e sotto questo aspetto, sarà sicuramente un passo in avanti di notevole rilievo.

Ma anche in un quadro politico semplificato il dilemma rimane lo stesso: legge elettorale e cultura maggioritaria, sulla quale edificare coalizioni forti, coerenti e alternative, o ritorno ad una preponderanza partitica con accordi di governo variabili e un ridotto tasso di stabilità complessiva.

Per quanto concerne il centro sinistra questa alternativa secca è bene che l'abbiano presente soprattutto i partiti della cosiddetta sinistra alternativa. Hic Rhodus, hic salta! Nascita del partito democratico e ripresa del movimento referendario rendono la scelta ormai ineludibile.

5. Se queste considerazioni sono esatte in un momento nel quale il virus della frammentazione politica sembra invincibile negli schieramenti di destra e di sinistra, e si registrano nuove diaspore che nella vita parlamentare sortiscono effetti paradossali e incomprensibili per i cittadini (vedi la recente discussione della RAI in senato) e mettono in serio rischio gli equilibri politici democratici, il Partito democratico, che si candida ad essere un costruttore del futuro del Paese sul tema elettorale e in genere su quello dell'ammodernamento istituzionale non può avere posizioni ambigue o incerte.

Non si tratta di un tema accanto ai tanti altri che la nuova politica deve affrontare. È la questione che ha la priorità assoluta, perché riguarda il

procedimento di decisione politica, che condiziona l'intera vita dello stato repubblicano e definisce la strada maestra della partecipazione politica dei cittadini.

Che in questa fase sia avvertita l'urgenza di tentare in sede parlamentare un accordo per superare la pessima legge elettorale vigente, sotto il pungolo del referendum popolare in materia, è giusto e comprensibile.

Ma il partito democratico deve chiarire che non accetterà nessuna soluzione che non segni il recupero del principio maggioritario, il solo che può svincolare il paese dalla paralisi decisionale nella quale è immerso.

Accordi di tipo diverso manterrebbero l'Italia nel pantano e l'ondata antipolitica non potrebbe che crescere sempre più minacciosa per i nostri ordinamenti.

Il sistema elettorale maggioritario a doppio turno è ora rifiutato dalla maggioranza dei partiti.

Ma nessuno è in grado di dire che cosa riserva il futuro, che non può essere compromesso da un cattivo accordo raggiunto in questa fase confusa e piena di pulsioni contraddittorie.

Occorre dare al Paese un traguardo chiaro e comprensibile, anche correndo dei rischi, perché questo è il solo modo di vincere l'ondata antipolitica che minaccia di sommergerlo.

Antonio Maccanico