

Evitare la frammentazione: no al premio di maggioranza, no al referendum

di Stefano Passigli

Intervento tenuto al Seminario sulla riforma elettorale organizzato dal Dipartimento delle Politiche istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Firenze, 3 febbraio 2007

Non invidio l'amico Vannino e quanti lavorano con lui, perché hanno un compito molto difficile: quello di conciliare la desiderabilità delle varie possibili soluzioni con la loro fattibilità politica.

Nel suo intervento introduttivo il Ministro Chiti ha invitato, molto chiaramente, a limitarci a quanto consideriamo praticabile, senza inseguire il libro dei sogni di formule su cui potremmo intrattenerci a lungo, ma che poi non troverebbero possibile riscontro in Parlamento.

Il nostro compito, tuttavia, è quello di esprimere un giudizio di desiderabilità rispetto alle possibili formule enunciate e alle soluzioni trovate. La praticabilità, infatti, è nelle mani del Governo e del suo rapporto con le forze politiche.

Credo, dunque, che da parte nostra si debba sottolineare la desiderabilità dei tre obiettivi fondamentali enunciati inizialmente dal professor Pinelli: trovare soluzioni che assicurino stabilità alle maggioranze di Governo; ridimensionare la frammentazione in modo da assicurare maggioranze di Governo coese; migliorare il rapporto elettori-eletti. Ora, quanto più l'assetto normativo favorisce un sistema partitico in cui vengono sottolineate e si premiano le specifiche identità, tanto più le coalizioni di maggioranza saranno disomogenee e l'azione di governo debole.

[Interruzione – Intervento fuori microfono]

E' vero: i grandi partiti spesso conoscono articolazioni al loro interno; ma almeno sul piano parlamentare fino ad oggi hanno teso a comportarsi unitariamente; mentre il potere di interdizione e la guerra di corsa fatta dai piccoli partiti sono cose che, già da più legislature, sono andate accentuandosi. Oggi, siamo addirittura al notabilato, che si esprime non solo nel momento elettorale ma anche nelle aule parlamentari: Senato *docet*. I grandi partiti, invece, hanno

meccanismi sanzionatori che hanno una qualche incidenza sui comportamenti che in sede legislativa tendessero ad essere devianti.

Senza entrare ulteriormente nel merito della questione, mi sembrava acquisito che la riduzione della frammentazione fosse un valore, e che, quindi, accanto all'obiettivo della stabilità delle maggioranze vi fosse soprattutto quello di una maggiore coesione interna di queste maggioranze. Infine, non va dimenticato l'obiettivo di un maggiore rapporto tra elettori ed eletti, e di una maggiore rappresentatività della classe politica elettiva.

Su questo ultimo obiettivo non intendo dilungarmi, ma esso comporta una precisa conseguenza: no ai 'listini'. Dobbiamo opporci a qualsiasi forma di sistema elettorale che comporti un 'listino' predeterminato, perché questo andrebbe contro l'assunto che dobbiamo ristabilire un circuito diretto tra elettore ed eletto. E il 'listino' rappresenta proprio la negazione di questo principio. Questo significa anche che, se non vogliamo la reintroduzione delle preferenze – e su questo posso essere d'accordo, non solo per le ragioni che vengono spesso addotte: costo della politica, corruzione, e via elencando, ma per ragioni sistemiche – dobbiamo ribadire che occorre introdurre un sistema di primarie regolate per legge, e non semplicemente delle primarie di partito. Se non abbiamo una legge sui partiti, non possiamo avere le primarie di partito. Altrimenti, cadremmo nuovamente in un sistema di selezione della classe politica elettiva nelle mani degli apparati. In conclusione, per perseguire il terzo obiettivo occorre dire no ai 'listini', e chiedere primarie regolate per legge.

Veniamo, adesso, al vero nodo: come superare la frammentazione e assicurare al tempo stesso stabilità delle maggioranze di Governo e una loro maggiore coesione. A tal riguardo – torno a un tema precedentemente richiamato dal professor Cheli e dal professor Elia – mi preme sottolineare che la questione ineludibile che abbiamo dinanzi è quella dei piccoli partiti. Dubito che in molti casi questi piccoli partiti abbiano una reale rappresentanza sociale. Sono in larga misura pezzi di classe politica e di ceto politico che tendono ad autopertuarsi. Evidentemente, in taluni casi hanno anche una qualche forma di consenso, che però va diminuendo e non crescendo; in altri casi, questo consenso si è abbastanza radicato, ma, insomma, dal punto di vista della loro rappresentatività sociale sono abbastanza marginali. Resta, comunque, che lo iato tra la loro rappresentatività sociale da un lato, e il loro peso parlamentare e all'interno della maggioranza dall'altro, è immenso.

Allora, credo che si debba cercare di ridimensionare questo loro peso. Come lo si può fare? Ovviamente, con un sistema maggioritario a doppio turno lo si potrebbe fare. Ma quali sono le alternative sul tappeto in un sistema proporzionale? Un punto cruciale è se si possa o no avere un premio di maggioranza. La mia risposta è negativa. La stabilità delle coalizioni e delle

maggioranze di Governo può essere garantita più efficacemente in altra maniera, ad esempio con la 'sfiducia costruttiva', che è sicuramente un elemento di stabilità come mostra l'esperienza tedesca.

Se, invece, pensiamo di assicurare la stabilità delle maggioranze ricorrendo ad un premio di maggioranza, allora non posso non ribadire che il premio di maggioranza, quale che sia il sistema che adottiamo, è comunque un fattore che incoraggia la frammentazione, perché per superare gli avversari ogni coalizione è obbligata ad imbarcare al proprio interno quante più forze possibili.

Il vero punto è: possiamo fare a meno del premio di maggioranza? Se una coalizione è sufficientemente coesa, come accade in Germania, può governare anche con pochissimi voti di maggioranza. Ma non si governa con pochi voti di maggioranza quando la coalizione non è coesa. Una soluzione c'è: la 'sfiducia costruttiva'; in altre parole, si può assicurare la stabilità attraverso una modifica costituzionale abbastanza facile da conseguire, dal momento che l'introduzione della sfiducia costruttiva non solo era prevista sin dai tempi del programma de L'Ulivo, ma trova consensi anche nell'opposizione. Una nuova legge elettorale non deve, insomma, prevedere necessariamente un premio di maggioranza. Non lo prevede il sistema tedesco, non lo prevede quello spagnolo. Non lo prevede alcun sistema al mondo. E poi quale premio di maggioranza? Un conto è dare un premio in seggi a chi abbia raggiunto il 50,1% dei voti, come prevedeva la famosa proposta di legge del 1953, ingiustamente tacciata di "legge truffa", e come sicuramente permette la nostra Costituzione. Altro conto è dare una maggioranza di seggi a chi sia restato molto lontano dalla maggioranza assoluta dei voti: a livelli lontani dal 50% dei voti l'attribuzione premiale della maggioranza dei seggi configurerebbe una distorsione della rappresentanza tale da assumere aspetti di 'irragionevolezza' e da configurare così un profilo di incostituzionalità. Alla domanda 'soglia o premio di maggioranza?', la risposta dunque è certa: meglio rinunciare al premio di maggioranza.

Tuttavia, si continua ad affermare che senza un premio di maggioranza la governabilità sia difficilmente assicurabile. Ripeto: se la maggioranza è coesa si governa anche con pochi voti di maggioranza. Se un Paese, però, è effettivamente così diviso da produrre solo coalizioni scarsamente coese le cose stanno diversamente. Se la situazione è transitoria, con l'elezione seguente la si potrà anche superare; se, invece, nei due poli che si contrappongono non vi è alcuna possibilità di raggiungere un'effettiva coesione, allora ci si trova veramente nei guai.

Quale è, dunque, l'effettiva situazione italiana? Mi pare che ci sia oggi una grande ipocrisia nel trattare i problemi del nostro sistema politico. La classe politica, ad esempio, lamenta fin troppo spesso lo scarso rapporto tra eletti ed elettori, ma poi si muove nella direzione di annullare quel poco o tanto di rapporto preesistente introducendo la lista bloccata e continuando a proporre 'listini' vari. Parimenti, tutti innalzano peana ad un bipolarismo che tale poi non è, perché tutti

sappiamo che è un falso bipolarismo del tutto privo dei caratteri che caratterizzano i sistemi autenticamente bipolari: reciproca legittimazione dei due poli (unica base per un'efficace democrazia dell'alternanza), tendenza elettorale centripeta, ampia condivisione di politiche fondamentali – ad esempio, la politica estera – sottratte dunque alla contrapposizione maggioranza-opposizione e spesso affidate a maggioranze variabili. Viviamo, insomma, nell'ipocrisia; a meno che non si tratti di pura e semplice ignoranza di cosa sia l'autentico bipolarismo.

Ma torniamo alla questione del premio di maggioranza, e alla natura delle nostre coalizioni e del nostro bipolarismo; mi chiedo innanzitutto: siamo così sicuri che un sistema partitico debba necessariamente essere forzato in un assetto bipolare, anche se il sottostante sistema sociale fa fatica a riconoscersi e a calarsi in tale assetto? E perché equare quel bene prezioso che è la democrazia dell'alternanza con l'esistenza di un rigido assetto bipolare se non addirittura bipartitico? L'esperienza di numerose democrazie (Inghilterra, Paesi Scandinavi, Germania) ci conferma che si possono avere sistemi partitici tripolari o di pluralismo temperato, e quegli esiti di efficace alternanza di governo che noi attribuiamo erroneamente al solo bipolarismo. Democrazia dell'alternanza e bipolarismo non sono, insomma, necessariamente correlati: l'uno non garantisce l'altra, che può esistere anche in sua assenza.

Aggiungo che, dopo dieci anni e più dello spurio bipolarismo che abbiamo avuto in Italia, il sistema avrebbe dovuto adattarsi ai caratteri propri dei vari sistemi bipolari, o perlomeno avrebbe dovuto cominciare ad adattarsi. Non mi sembra che ciò sia avvenuto; anzi, abbiamo avuto forti ed ulteriori spinte alla frammentazione e al tempo stesso una assoluta rigidità e separatezza delle coalizioni. Un minimo di flessibilità nel sistema va invece promossa e salvaguardata. Vi pongo un quesito. Se il Governo Prodi non fosse caduto nell'ottobre 1998, di lì ad un mese avrebbe dovuto affrontare la questione del Kosovo. La sua maggioranza sarebbe probabilmente venuta meno lo stesso, perché – come vediamo anche oggi – la partecipazione delle nostre forze armate a imprese internazionali è uno dei maggiori motivi di divisione all'interno della coalizione di centro-sinistra.

E se il primo Governo Prodi fosse caduto su di una questione di politica estera nel bel mezzo di una crisi internazionale, siamo così sicuri che in quel caso avremmo dovuto tornare ad elezioni? La mia risposta è 'No'. Il punto è che in qualsivoglia sistema occorre un minimo di flessibilità. Le evoluzioni delle situazioni economiche e, soprattutto, delle situazioni internazionali sono tali che nel corso di una legislatura può esservi la necessità, e vi deve essere la possibilità, di aggiustamenti nelle maggioranze di Governo anche in deroga alla maggioranza formatasi nelle elezioni. Un minimo di flessibilità, insomma, va lasciata.

Un ultimo caveat sul referendum costituzionale proposto da Guzzetta e Segni. La sua approvazione introdurrebbe modifiche che non correggono i difetti dell'attuale legge e che anzi possono persino amplificarne gli aspetti sistemici negativi: infatti, trasferendo il premio di maggioranza dalla coalizione vincente alla lista più votata, l'approvazione del quesito referendario non modificherebbe l'attuale assetto caratterizzato da coalizioni disomogenee e da un crescente 'potere di ricatto' delle piccole formazioni, ma anzi lo cristallizzerebbe in via definitiva. Per conseguire il premio di maggioranza entrambi gli schieramenti sarebbero infatti obbligati a dar vita a liste unitarie omnicomprendenti, che trasformando in partito elettorale le attuali coalizioni non ne modificherebbero minimamente la loro disomogeneità sostanziale, né ridurrebbero il potere di interdizione delle loro componenti minori. Inoltre, non intervenendo sul premio di maggioranza su base regionale previsto per il Senato, il referendum non scongiura il rischio che le due Camere abbiano maggioranze diverse, e non garantisce che chiunque vinca abbia una sufficiente maggioranza al Senato. Il referendum, insomma, non corregge nemmeno il principale difetto dell'attuale sistema elettorale e non porta alcun contributo alla governabilità.

Occorre inoltre aggiungere che in numerose esternazioni il comitato promotore ha voluto dare alla scelta referendaria un valore non di mero stimolo a superare l'attuale legge, ma di scelta di sostanza a favore di un sistema in cui i cittadini non si limitino a eleggere i propri rappresentanti in Parlamento ma con il loro voto scelgano 'un Premier, un programma, una coalizione' - tesi questa recentemente ripresa e fatta propria in Parlamento dal Presidente Prodi. I promotori del referendum sembrano però dimenticare che non solo fu diversa la scelta della Costituente, e dunque il dettato della nostra Costituzione, ma che rifiutando la proposta di riforma costituzionale del Polo i cittadini italiani si sono pronunciati a schiacciante maggioranza a favore del mantenimento della forma di governo parlamentare. Queste riflessioni ci devono dunque spingere a dire con chiarezza che non bisogna reintrodurre dalla finestra quanto è stato rifiutato dagli italiani nel referendum costituzionale del giugno 2006, perché non rispondente alle esigenze del nostro sistema.

Quanto alle leggi elettorali, credo che sia il sistema tedesco, che sembra trovare crescenti consensi, sia il sistema spagnolo possano rispondere alle nostre esigenze. Entrambi, però, devono essere introdotti nella loro integralità. Del sistema tedesco va mantenuto lo sbarramento al 5% e introdotta – anche se non necessariamente in via contestuale – la sfiducia costruttiva. Del sistema spagnolo, vanno mantenuti la piccola dimensione delle circoscrizioni e il mancato recupero nazionale dei resti. Certo, può sembrare eccessivo avere, come in Spagna, oltre 100 circoscrizioni, ma non è neanche possibile averne solo 20. Dobbiamo, dunque, averne un numero tale che non porti la soglia di rappresentanza troppo oltre il 5% o il 6% , ma che assicuri l'esistenza

di tale soglia di sbarramento.

Credo che il Governo debba lavorare in queste direzioni, in un'ottica inevitabilmente realistica – mi richiamo a quanto inizialmente affermato dal Ministro Chiti – ma che al tempo stesso deve tenere ben fermi gli obiettivi. Se, in nome della praticabilità e del realismo, raggiungessimo una soluzione che non rispondesse ai tre obiettivi enunciati all'inizio, e in particolare a quello di ridurre la frammentazione ed aumentare la coesione delle maggioranze di governo, determineremmo la definitiva rovina del nostro sistema e prepareremmo la via ad un'ulteriore crescita dell'antipolitica e al conseguente rischio di involuzioni plebiscitarie.