

## **Legge elettorale e democrazia dell'alternanza: le false promesse del referendum e del premio di maggioranza**

**di Stefano PASSIGLI**

*(scritto per il quaderno di ASTRID sulla riforma elettorale)*

In letteratura è oramai consolidata opinione che le leggi elettorali debbano garantire il raggiungimento di un duplice obiettivo: una sufficiente “rappresentanza” dell’elettorato, e la cosiddetta “governabilità”, il formarsi cioè di stabili ed efficaci maggioranze di governo. Per essere efficaci le maggioranze devono però essere coese: in mancanza di omogeneità un governo di coalizione potrà infatti essere stabile, ma risulterà penalizzato dai veti interni alla coalizione e perciò inefficace. La governabilità non è dunque frutto della sola stabilità dell’esecutivo, quanto – specie nel caso di governi di coalizione – del grado di consenso esistente all’interno della maggioranza. Quanto più un sistema partitico risulterà frammentato, tanto più sarà difficile dar vita a maggioranze coese.

In questa prospettiva di analisi, il caso italiano risulta di facile comprensione: vi è infatti generale condivisione che il principale male del nostro sistema di partiti consista nella sua eccessiva frammentazione, e che dunque una riforma della legge elettorale ne debba assicurare in primo luogo il superamento promuovendo quella maggiore omogeneità delle maggioranze che è condizione necessaria per una più efficace azione di governo.

A questa esigenza il sistema maggioritario a turno unico introdotto dalla legge Mattarella non aveva saputo rispondere, provocando anzi un forte aumento nel numero dei partiti e nel potere di veto delle formazioni marginali, provocando cioè un aggravarsi di quel fenomeno di frammentazione che era chiamata a sanare. Il fenomeno è stato ulteriormente incrementato dall’introduzione di un premio di maggioranza operata dall’attuale legge voluta dal centrodestra. Determinando la necessità di ricercare alleanze elettorali sempre più ampie, esso si è rivelato infatti un ulteriore incentivo alla frammentazione e alla conseguente disomogeneità delle coalizioni di governo. Al contrario di quanto molti ritengono, il premio insomma non favorisce la governabilità, ma anzi impedisce il formarsi di un corretto bipolarismo, di un corretto alternarsi, cioè, di coalizioni sufficientemente omogenee. Anche tacendo che l’Italia sarebbe il solo paese a prevedere un premio di maggioranza, esso andrebbe dunque eliminato non solo dall’attuale legge, ma anche da qualsiasi ipotesi di sua riforma, sia da quella prospettata dalla bozza Calderoli o dalla iniziale bozza Chiti, sia da quella indicata dalla proposta di referendum Segni-Guzzetta.

Esaminiamo meglio queste proposte di riforma. La bozza Calderoli configura un modello sostanzialmente simile al cosiddetto “Tatarellum” adottato per le elezioni regionali. Tale modello, tuttavia, prevedendo l’elezione diretta del capo dell’esecutivo contrasta apertamente con il risultato del referendum costituzionale del Giugno 2006, con il quale una larga maggioranza di cittadini italiani ha bocciato l’elezione diretta del Premier. Inoltre, collegando all’elezione del Premier quella di un “listino” di suoi

candidati, il modello mantiene almeno in parte quel ricorso a liste bloccate che è stato uno degli aspetti maggiormente criticati dell'attuale legge. Ma il suo difetto principale consiste nel fatto che, prevedendo un premio di maggioranza, il Tatarellum non fa venir meno la necessità di dar vita a coalizioni elettorali le più ampie possibili, mantenendo così anche per i più piccoli partiti la loro utilità marginale e con essa il loro potere di ricatto. Il Tatarellum insomma - o qualsiasi proposta che ad esso si ispiri - non modifica minimamente l'attuale frammentazione del nostro sistema partitico e non risponde perciò alle nostre esigenze.

Alla luce di queste considerazioni le proposte di riforma sinora avanzate sia dal centrodestra che dal Governo appaiono insoddisfacenti. Molti sono infatti i motivi di perplessità: in primo luogo, non eliminando le liste bloccate esse non restituiscono ai cittadini il diritto di scegliere i propri rappresentanti mantenendolo in capo alle segreterie dei partiti. In secondo luogo, non prevedendo l'abolizione del premio di maggioranza esse non portano alcun rimedio all'attuale frammentazione. Infine, prevedendo forme di investitura pseudo-diretta del Premier, esse oltre a modificare surrettiziamente la forma di governo parlamentare congelano l'attuale assetto falsamente bipolare del nostro sistema. Quanto abbiamo sino ad oggi conosciuto non è infatti un vero bipolarismo: solo per ignoranza o conformismo possiamo chiamare bipolarismo la contrapposizione di due litigiose coalizioni, tenute assieme unicamente dal rifiuto e dalla delegittimazione dell'avversario. I veri sistemi bipolari sono, al contrario, caratterizzati da un reciproco riconoscimento di legittimità; da un accordo sulle regole; e sovente dalla presenza di maggioranze variabili rese possibili dall'esistenza di vaste aree di consenso sulle politiche fondamentali (diritti civili, politica estera, istruzione e ricerca, etc.). In Italia, invece, lo scontro tra i due poli ha investito proprio le regole e le istituzioni (riforma costituzionale e relativo referendum, legge elettorale, giustizia); le politiche in materia di diritti civili (Dico, immigrazione); e persino quelle politiche di governo che in ogni paese sono caratterizzate da un massimo di continuità, come la politica estera e le politiche in materia di istruzione e ricerca. Il nostro è dunque un "falso" bipolarismo che solo una diffusa ipocrisia consente di chiamare ancora tale.

Se vogliamo promuovere il progressivo formarsi di un autentico bipolarismo dobbiamo incidere sulla natura delle due attuali contrapposte coalizioni. E se non vogliamo affidarci al lento processo spontaneo di formazione di una effettiva cultura bipolare, il solo strumento è il ricorso a un'appropriata legge elettorale, intesa non a proteggere le coalizioni esistenti tutelandone ogni membro, ma a consentire maggiore flessibilità al sistema e ad aprire la via al formarsi di coalizioni più omogenee e di una autentica dinamica bipolare. Ciò può avvenire con una legge ispirata al doppio turno francese con diritto di tribuna; o con l'adozione del sistema tedesco nella sua integralità, e cioè con soglia di sbarramento al 5% e sfiducia costruttiva; o ancora con adattamento all'Italia del sistema spagnolo, nel quale il combinato disposto di circoscrizioni piccole e del mancato recupero nazionale dei resti fa sì che un sistema proporzionale produca esiti largamente maggioritari. Ma non può certo avvenire se verrà mantenuto, senza reali soglie di sbarramento, il premio di maggioranza, sia questo concesso alla coalizione vittoriosa oppure - come vorrebbe il referendum - alla lista più votata (che sarebbe inevitabilmente condannata dalla logica della competizione elettorale a ricomprendere

tutti i partiti della coalizione): in entrambi i casi il mantenimento del premio di maggioranza vanificherebbe il tentativo di dar vita a coalizioni più omogenee, alla possibilità cioè di riformare realmente il sistema partitico riducendone effettivamente la frammentazione.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, è facilmente comprensibile che anche il referendum Segni-Guzzetta, proprio perchè imperniato sul premio di maggioranza, appaia offrire una svolta solo nominale che non risolve i difetti dell'attuale legge elettorale, e che impedendo qualsiasi reale modifica nella natura delle nostre coalizioni non fa registrare alcun passo avanti sulla via di un reale bipolarismo. Oltre a non scongiurare il rischio che Camera e Senato possano avere maggioranze diverse provocando una classica situazione di "governo diviso" e di ingovernabilità, e oltre a non abolire le liste bloccate non ridando quindi ai cittadini quel potere di scegliere i propri rappresentanti scippato loro dalla "porcata" di Calderoli, l'approvazione del quesito referendario trasferendo il premio di maggioranza dalla coalizione vincente alla lista più votata 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. Come già segnalato, per conseguire il premio di maggioranza entrambi gli schieramenti sarebbero infatti obbligati a dar vita a liste unitarie omnicomprensive, che trasformando in partito elettorale le attuali coalizioni non ne modificherebbero minimamente la disomogeneità sostanziale, né ridurrebbero il potere di interdizione delle loro componenti minori.

Inoltre, obbligando il centrosinistra a unificare in un'unica lista-partito tutte le sue componenti, dalla sinistra più radicale al centro più moderato, l'approvazione del quesito referendario inciderebbe profondamente sulla natura del nascente partito democratico, trasformandolo da casa del riformismo italiano in un mero contenitore di tendenze diverse, ben lontano quindi dal suo progetto iniziale. Anche quella che si annuncia come una novità in grado di introdurre nel nostro sistema una forte tendenza alla aggregazione, sia a sinistra intorno a Rifondazione Comunista, sia nel centrodestra, vedrebbe così annullati dal successo del referendum i suoi potenziali effetti positivi.

Ve ne è abbastanza per concludere che il referendum non porta risposta alle nostre esigenze, e che anzi aggrava i mali dell'attuale legge. Resta semmai da chiedersi perché esso sia tanto osteggiato dai partiti minori dato che, conservando il premio di maggioranza, esso non farebbe venir meno la necessità di dar vita a coalizioni elettorali le più ampie possibili, mantenendo così anche per i più piccoli partiti la loro utilità marginale e con essa il loro potere di *bargaining*. L'opposizione dei "nanetti" al referendum è dunque del tutto ingiustificata.

Resta anche da chiedersi perché, di converso, il premio di maggioranza conservi ancora tanto credito sia presso il centrodestra che presso il centrosinistra. Se nel caso del centrodestra la risposta è semplice, e sta nella necessità di adottare una legge elettorale che impedisca all'UDC e alla Lega qualsiasi possibilità di collocazione autonoma, nel caso del centrosinistra il favore con cui molti guardano al premio è del tutto incomprensibile.

A ben riflettere, il favore incontrato dal premio di maggioranza sia a destra che a sinistra affonda le radici nella convinzione che esso contribuisca in maniera determinante al bipolarismo, e che il bipolarismo sia un aspetto essenziale della democrazia dell'alternanza.

Niente di meno vero. L'alternanza di governo – o almeno una sua concreta possibilità – è un elemento costitutivo di ogni regime democratico; ma la democrazia dell'alternanza non può essere equata con il bipolarismo, come dimostrano i tanti casi di sistemi democratici caratterizzati dall'esistenza di tre o più poli (Francia, Germania, democrazie scandinave, e in futuro forse persino il Regno Unito) ove le coalizioni si formano all'indomani delle elezioni senza che la governabilità – correttamente intesa come stabilità più efficace dell'azione di governo – venga compromessa. La realtà è che, anche se è preferibile offrire ai cittadini il potere di scegliere in sede di elezioni tra chiare alternative di governo, in una democrazia rappresentativa ciò non deve mai far venir meno la possibilità di adeguare in sede parlamentare la composizione delle maggioranze di governo all'eventuale mutare delle relazioni internazionali o dell'andamento dell'economia. Se quanto si vuole è la democrazia di investitura occorre allora optare senza esitazioni per il presidenzialismo, naturalmente con tutti i pesi e contrappesi propri di tale forma di governo. Ma innestare la democrazia di investitura sul tronco della democrazia parlamentare serve solo a ridurre le garanzie di questa storica e ben roduta forma di governo.

Democrazia dell'alternanza dunque, ma non necessariamente bipolarismo. E non bipolarismo se questo è solo un bipolarismo di coalizioni elettorali così divise e disomogenee da non poter produrre un'efficace azione di governo. Democrazia dell'alternanza dunque, perfettamente compatibile con tutte le flessibilità offerte dalla forma di governo parlamentare. Democrazia dell'alternanza, compatibile sia con il maggioritario a doppio turno, sia con forme di proporzionale corretta e razionalizzata come in Germania o Spagna. Ma non compatibile con la frammentazione, e con i due istituti che nella fattispecie italiana la hanno storicamente sostenuta: il recupero nazionale dei resti (come nella prima Repubblica), e il premio di maggioranza (come in questo scorcio finale di seconda Repubblica). Tatarellum, Provincellum, Porcellum, Referendum, tutti basati sul premio di maggioranza? No, grazie. Meglio Francia, o Germania, o Spagna: per favore, lasciateci seguire l'esempio di chi la frammentazione la ha saputa evitare o sconfiggere.