

Tra bipolarismo e frammentazione: i paradossi delle possibili riforme elettorali

*Relazione di Antonio Floridia**

19 GENNAIO 2007

Letta nel corso dell' Incontro su: CRISI DELLA POLITICA: UNA RISPOSTA C'E'

Organizzato a Firenze dai Democratici di Sinistra – Unione Regionale della Toscana

Questa relazione si propone di offrire, per così dire, una mappa per orientarsi sullo stato del dibattito intorno alle possibili riforme del sistema elettorale. Ma, nel proporsi questo compito, vuole rifuggire da un rischio cui spesso si incorre, quando si parla di questo tema: il rischio, cioè, di offrire un semplice panorama dei *modelli ideali* di una possibile riforma. Il titolo che potrei dare a questa relazione è un altro, se non risultasse troppo ambizioso e impegnativo: ovvero “le logiche strategiche degli attori politici, gli spazi negoziali e le possibili riforme elettorali”. In altri termini, quello che qui mi propongo di analizzare non è l’astratta desiderabilità di questa o quella riforma, e di descriverne i meccanismi, ma di delineare il quadro strategico in cui si colloca oggi una possibile riforma, gli spazi negoziali che si aprono e, sullo sfondo, il rapporto tra le possibili riforme e l’evoluzione del cosiddetto quadro politico e dello stesso sistema politico italiano.

Lo stato attuale della discussione sulla riforma elettorale riflette una condizione di grande incertezza: che l’attuale legge elettorale debba essere eliminata, è opinione diffusa e largamente condivisa; ma sul *come* farlo e sul *cosa* potrà sostituirla, il confronto è ancora ad uno stadio appena embrionale. Solo nelle ultime settimane, in parte, la nebbia si sta cominciando a diradare; ma l’impressione è che, appena da qualche parte venga avanzata una qualche ipotesi, emergano subito numerose obiezioni e si innalzino veti, e che dunque alla fine le varie proposte tendano a elidersi a vicenda. Obiezioni, oltre tutto, di natura diversa: sulla bontà in sé delle soluzioni proposte, ma anche, altrettanto spesso, sulla loro effettiva praticabilità politica, date le condizioni e i vincoli del nostro sistema politico.

Anche nei casi in cui, su alcune ipotesi, sembra profilarsi un certo grado di consenso, come sul cosiddetto “modello regionale”, la mia valutazione è che esso sarà destinato rapidamente a dissolversi, non appena dalle enunciazioni generali si dovrà passare alla necessaria traduzione di un modello in dispositivi specifici, con la definizione dei quei famigerati “dettagli tecnici” che, come

* Responsabile del Settore “Ufficio e Osservatorio elettorale regionale” presso la Presidenza della Giunta regionale della Toscana; componente del comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali.

sappiamo, contengono sempre decisive implicazioni politiche e istituzionali e possono anche determinare il segno e il senso complessivo di una riforma.

Perciò, più che illustrarvi una qualche astratta ricetta sulla migliore delle riforme possibili, intendo soffermarmi sul complesso intreccio che oggi è possibile cogliere tra i diversi possibili modelli di riforma e le logiche strategiche dei diversi attori politici. E' stato giustamente osservato, da parte del ministro Chiti, come le difficoltà nel trovare una soluzione stabile – una riforma elettorale organica finalmente destinata a durare nel tempo -- siano fortemente accentuate oggi dalla fase di ristrutturazione che, in vario modo, si sta delineando per il nostro sistema partitico, a destra come a sinistra. Se questo rende più incerto il quadro strategico, occorre dire anche che questa fluidità permetterebbe forse anche di rovesciare il ragionamento: proprio perché il sistema politico si sta ristrutturando, occorre porre con chiarezza a tutti gli interlocutori politici una precisa questione: quale futuro immaginate, per voi stessi, in un diverso sistema politico? Pensate, ad esempio, che l'attuale stato di frammentazione possa prolungarsi indefinitamente e senza conseguenze? E quale riforma elettorale risulta, in prospettiva, più accettabile?

Insomma, non si tratta di assumere staticamente, come un *vincolo*, il quadro delle attuali preferenze dei vari attori politici, ma di indurre tutti i protagonisti ad uno sforzo (per quanto improbo) di proiezione strategica sul medio-lungo periodo. E anche le proposte in campo devono essere misurate con questo metro: non solo e non tanto valutare ciò che *oggi, nell'immediato*, risulta possibile, ma misurare la congruenza tra il modello di riforma elettorale cui ispirarsi e le diverse opzioni strategiche delle forze in campo, la loro idea del futuro assetto del nostro sistema politico.

Riformare un sistema elettorale, come sappiamo, è operazione quanto mai “politica”, intrisa di forti elementi di politicità, e come tale va affrontata. Ora, in genere, si dice, e qui schematizzo, che una riforma elettorale è possibile laddove si crei un quadro di incertezza sugli effetti che una possibile riforma può produrre (ed è il caso dell'Italia, agli inizi degli anni Novanta), oppure laddove si crei un quadro di convenienze o di convergenze strategiche tale da imporre una riforma. Non occorre qui soffermarsi sulla vicenda dell'ultima riforma imposta dal centrodestra e sulle evidenti implicazioni strategiche e tattiche che vi erano sottese: parliamo dell'oggi e partiamo anche dall'intento, ribadito dal centrosinistra in varie occasioni, che una possibile riforma debba essere approvata ricercando il massimo di consenso e in un quadro di dialogo *bipartisan*.

Proprio perché il centrosinistra intende procedere in questo modo, credo non sia scontato chiedersi quale siano le finalità di questo processo riformatore. Possiamo riassumerle così: fare uscire il sistema politico italiano da una condizione cronica di instabilità e da una condizione oramai insostenibile di “transizione” indefinita e permanente; ridurre la frammentazione; dotarsi di

un sistema elettorale finalmente serio, ben strutturato, affidabile, capace di accompagnare una fase più matura della democrazia italiana e in grado di far uscire la politica e le istituzioni da uno stato di fragilità, debolezza e impotenza.

Di fronte all'enunciazione di una tale finalità, sorgono subito le legittime obiezioni: *dato* il quadro politico e la posizione delle forze in campo, si tratterebbe di una *missione impossibile*. Il gioco dei veti reciproci e il potere di interdizione, da parte di tutti gli attori in campo, -- si dice -- rende impraticabile un così nobile obiettivo, specie se si vuole conservare il quadro delle alleanze che sorreggono l'attuale maggioranza di governo. Con questa obiezione, si potrebbe ritenere chiuso il discorso e passare ad altro, cioè dedicarsi alle misure di riforma che, con una paziente tessitura, possano risultare accettabili a tutti gli interlocutori. Ritengo che non sia proprio così, e che questa sia una conclusione quanto meno affrettata, proprio perché ritengo discutibile l'assunto iniziale: ossia che la frammentazione che oggi caratterizza la politica italiana, e in particolare lo schieramento di centrosinistra, sia un mero dato di cui prendere atto, e dunque un vincolo insormontabile.

A questo punto, occorrerebbe una lunga digressione, che qui non posso sviluppare, ma a cui è necessario accennare, proprio perché ci permette di affinare gli strumenti concettuali con cui affrontare i problemi politici che abbiamo dinanzi. In Italia, oramai da molti anni, quando si parla di sistemi elettorali, è molto forte quello che definirei "il partito degli scettici", o il partito del "primato della politica", di coloro cioè che guardano con una certa ironia ai presunti teorici dell'"ingegneria elettorale". In breve, la tesi è questa: vi illudete, voi "ingegneri", di mettere "le brache al mondo", i partiti sono soggetti che hanno una loro radice storica e una loro ragione sociale, non possono essere le regole elettorali a modificare questo dato. E come corollario spesso si aggiunge: la frammentazione non è che lo specchio di una società altrettanto frammentata, di identità oramai polverizzate, non potete pensare di modificare questa realtà "forzando" le regole istituzionali ed eliminando dall'alto un insopprimibile pluralismo.

Ora, queste tesi contengono certo una loro parte di verità, ma non sono *tutta* la verità: nel nostro caso, la frammentazione dell'attuale sistema dei partiti non è solo un dato, un'eredità della storia italiana e soprattutto della storia dei suoi ceti politici, ma anche un *prodotto* di determinate regole che, tale frammentazione, alimentano, incentivano, esasperano. Siamo di fronte ad un circolo vizioso che, da qualche parte, bisognerà pur trovare il modo di spezzare. Il progetto del nuovo Partito Democratico vuole affrontare questo nodo dal versante della politica; ma è necessario affrontarlo anche dal versante delle regole, e del sistema elettorale, in particolare. Direi, anzi, che lo stesso progetto del nuovo partito (o progetti analoghi di aggregazione, in altri versanti dello scacchiere politico) non possono che essere pensati e concepiti entro un quadro istituzionale e un

sistema di regole elettorali ben diversi dall'attuale. E si può anche aggiungere che la persistenza dell'attuale quadro finirebbe per creare ostacoli gravissimi al dispiegarsi di questi progetti e ne potrebbe determinare il fallimento: un sistema di regole che premia, come oggi, la frammentazione crea potenti fattori di disgregazione, rende ad esempio perfettamente “razionali” le scissioni e la costruzione di nuovi partiti e partitini. Possiamo ricorrere ad una metafora letteraria: il PD potrebbe trovarsi nella sgradevole condizione di un Gulliver assediato da mille, famelici lillipuziani; o, per usare un'immagine derivata dall'astronomia, invece che di fronte ad un processo di ricomposizione, potremmo trovarci dinanzi ad una sorta di *Big Bang*, da cui schizzano via pianeti, pianetini, satelliti....¹

Vi è dunque un approccio che potremmo definire storico-culturale, secondo cui ciò che contano sono i vincoli di natura storica, le fratture sociali, politiche e culturali che caratterizzano una nazione e che si riflettono inevitabilmente anche nei sistemi elettorali, “bloccando” determinate ipotesi di riforma. Ma vi è anche un approccio che viene definito “istituzionalista”, secondo cui “le regole contano”. In particolare, nel nostro caso, le regole elettorali: la forma istituzionale della competizione *tende a modellare* tanto le scelte degli attori politici quanto il comportamento degli elettori, crea una cornice di vincoli e di opportunità al cui interno sia gli uni che gli altri sono chiamati a compiere le rispettive scelte, ciascuno sulla base di una propria razionalità che tende ad adattarsi e a “sfruttare” per il meglio, ai propri fini, le regole del gioco esistenti. Si dirà: cose risapute, almeno tra gli addetti ai lavori. Ma non è inutile ribadirle, se è vero che è ancora forte, in Italia, come dicevo, il partito di quanti guardano con aria di sufficienza all’ “ingegneria elettorale”. Forse, dopo quanto accaduto con l'ultima riforma elettorale, il livello di attenzione è risalito: non solo le leggi elettorali contano, ma contano anche i singoli commi, dietro i quali, come tutti si spera oramai abbiano imparato, si celano spesso conseguenze politiche e istituzionali di assoluto rilievo.

Il problema è, dunque: quale partita strategica aprire? E come giocarla? Quali soluzioni appaiono coerenti con un determinato disegno politico e istituzionale? Una “grande politica”, se è tale, non può adattarsi ai vincoli del presente, assumerli in modo deterministico come un dato insuperabile: deve certo attentamente considerarli, e con grande realismo, ma deve anche sforzarsi di produrre innovazione, di introdurre delle varianti, di spezzare i meccanismi perversi che tendono a riprodursi e ad autoalimentarsi.

Ecco, chiediamoci allora quale sia oggi lo scenario strategico che ci troviamo dinanzi. Credo sia largamente condivisa l'idea che le finalità di una riforma elettorale, per il bene della democrazia italiana, siano quelle di costruire un sistema di tipo maggioritario, che rafforzi il bipolarismo e che

¹ Ho sviluppato più ampiamente questo argomento, partendo dall'interpretazione dei risultati delle elezioni politiche dell'aprile 2006, nell'articolo “Gulliver e i lillipuziani. Il partito democratico e le possibili riforme del sistema elettorale”, in *Italianieuropei*, n.4/2006.

riduca la frammentazione. Di fronte a questi obiettivi, certamente ambiziosi, bisogna essere consapevoli dello scenario che invece potrebbe presentarsi dinanzi a noi se le tendenze attuali, per l'inerzia delle cose, continuassero a svilupparsi senza una qualche netta inversione di rotta: ci troveremmo ben presto, e forse lo siamo già, di fronte a quello che possiamo definire un *trade-off tra bipolarismo e frammentazione*, ossia un possibile dilemma, sulla base del quale, per salvaguardare il bipolarismo, si potrebbe essere costretti ad accettare uno stato di frammentazione sempre più patologico; o viceversa, per superare uno stato oramai parossistico di frammentazione, l'unica via percorribile potrebbe risultare quella di un vero e integrale "ritorno al proporzionale", con certe e non aggirabili soglie di accesso, mettendo però a rischio una struttura e una dinamica bipolare del nostro sistema politico. Un esito, quest'ultimo, lo sappiamo bene, che trova di fatto non pochi (e direi anche, influenti, specie al di fuori del mondo politico) fautori in tutti coloro che ritengono un fallimento l'esperimento italiano di bipolarismo e che giudicano "insostenibile", per la storia e la realtà del nostro paese, la "camicia di forza" delle attuali coalizioni *catch-all*. Se questo è un rischio concreto, è allora bene che, al più presto, Gulliver pensi a come divincolarsi, a come sciogliere i mille laccioli che i lillipuziani gli stanno stringendo addosso.

Per completare il quadro iniziale all'interno del quale potrà svilupparsi il confronto e il negoziato tra gli attori politici, non si può non considerare, naturalmente, una cruciale variabile nel frattempo intervenuta: la proposta di referendum abrogativo su alcuni punti dell'attuale legge elettorale. Ora, avrete certamente notato, sulla stampa sempre più spesso si parla di questo referendum come di "una pistola carica", puntata sul sistema dei partiti o sul Parlamento, perché si intervenga in tempo a modificare il cosiddetto *Porcellum*. L'immagine della "pistola puntata", per quanto abusata, non è affatto inappropriata. Devo confessare che, per un gioco di associazione di idee, essendo un cultore della letteratura *noir* americana degli anni Trenta e Quaranta, mi si è presentata dinanzi una scena tante volte vista al cinema o letta in quelle pagine: quando il boss si rivolge ai suoi interlocutori con modi suadenti e sorridenti, ma nello stesso tempo estrae, appunto, una pistola e la depone lentamente sul tavolo, a portata di mano. Ecco, mi sono chiesto: è mai possibile che il potere di ricatto, in materia di riforma elettorale, sia sempre e solo in mano ai cosiddetti "partiti minori"? E' mai possibile che le forze centrali e maggioritarie di una coalizione debbano sottostare a tale pesante condizionamento e non abbiano alcuna arma dissuasiva, alcuno strumento di deterrenza da far valere, che limiti o annulli quel potere di ricatto? Il famoso "coltello dalla parte del manico", insomma, in che mani si trova veramente?

Un negoziato è fatto di incentivi, di buone argomentazioni, ma è anche fatto, se vogliamo essere realisti, di *minacce*: e certamente, l'avvio della proposta referendaria è una buona minaccia, che potrebbe indurre a più miti consigli. Tuttavia, non basta: per essere efficace, essa deve essere

accompagnata da incentivi e da buoni argomenti. E deve anche essere accompagnata da una saggia condotta negoziale. Quella della possibile riforma elettorale, sotto la minaccia del referendum, si profila come una complicata partita a scacchi, fatta di mosse e contromosse, e, per di più, condotta avendo sullo sfondo le possibili, diverse evoluzioni del cosiddetto quadro politico. E, come sanno i giocatori di scacchi, le mosse di “apertura” sono decisive e possono segnare tutto l’andamento della partita.

Allora, per entrare nel merito, quale è la posizione negoziale iniziale più forte, per l’Ulivo? Ritengo che sia quella di assumere come base della discussione con le altre forze politiche, la proposta di un maggioritario a doppio turno, ispirato al modello francese. So bene come questa prospettiva sollevi subito molte obiezioni, sulla sua effettiva praticabilità politica, sul basso grado di accettabilità da parte degli altri attori. Tuttavia, non sono certo che queste obiezioni, per quanto certo fondate, siano davvero risolutive: in primo luogo, perché sono possibili varianti del sistema a doppio turno, da introdurre nella trattativa come carta di riserva e come incentivo, soprattutto verso i partiti minori della coalizione di centrosinistra²; ma, soprattutto, per altri due motivi. Primo, perché credo che non sia corretto ragionare staticamente, assumere come un dato immodificabile l’attuale quadro delle convenienze, e che sia invece opportuno guardare ai possibili mutamenti dell’orizzonte tattico e strategico delle forze in campo; secondo, -- e qui torniamo alla “pistola puntata” --, perché un buon argomento, per indurre qualcuno ad accettare soluzioni dapprima giudicate negativamente, è semplicemente anche quello di prospettare o ventilare soluzioni o esiti *peggiori o più rischiosi*, per gli interessi di questo interlocutore. Il possibile successo del referendum, innanzi tutto; ma anche altro, e forse ancor più decisivo. Qui davvero ci sarebbe bisogno di una chiarezza sui propri orizzonti strategici, che purtroppo non è sempre dato riscontrare: bisognerebbe far capire, ai partiti minori della coalizione, che il gioco cui sembrano particolarmente avvezzi, quello della “distinzione” e della “visibilità”, è un gioco che non può continuare all’infinito; che il logoramento grave che sta producendo, nell’immagine del governo e della coalizione, non è senza costi politici e senza conseguenze, che l’Ulivo oggi, e il futuro Partito Democratico, non sono disposti a subire passivamente un logoramento che, anche sul piano elettorale, finirebbe soprattutto per colpire le forze maggiori della coalizione, non certo quei partiti del 2% che coltivano la propria nicchia di consensi. E bisognerebbe aggiungere che, se questo

² Ci riferiamo, innanzi tutto, alla proposta – avanzata a suo tempo da Giovanni Sartori e ora rilanciata da Gianfranco Pasquino - di allargare i criteri di accesso al secondo turno, permettendo che siano quattro i candidati che possono concorrervi. La proposta di Sartori è contenuta nel volume *Ingegneria costituzionale comparata*, (Il Mulino, 1995, 5a edizione 2004), in particolare alle pp. 76-83. Lo stesso Pasquino, e altri, ne fecero oggetto anche di un progetto di legge (XII Legislatura, Atti del Senato, nn. 1950 e 1970, luglio 1995). E’ nota la contro-obiezione che può essere avanzata a questa ipotesi: è plausibile che un candidato più votato accetti di “desistere” a favore di uno meno votato? E non si finirebbe per aggirare il senso stesso del doppio turno se, in molti casi, il candidato di una forza minore, che mai potrebbe giungere al ballottaggio, fosse candidato da tutta la coalizione sin dal primo turno?

logoramento giungesse ad un punto di non ritorno, si potrebbe imporre davvero una scelta tra i poli di quel dilemma, di quel *trade-off*, di cui dicevo sopra, e che per la salvezza delle istituzioni democratiche del nostro paese, forse, a quel punto, un radicale disboscamento potrebbe rivelarsi come una priorità, rafforzando politicamente l'idea di adottare, ad esempio, un sistema elettorale come quello tedesco, nella sua integralità, con soglie molto elevate e non aggirabili da qualche marchingegno. Insomma, posti di fronte ad una ferma intenzione, da parte dell'Ulivo, di sostenere la proposta del maggioritario a doppio turno, e magari di fronte ad una maggiore pressione dell'opinione pubblica e di forze intellettuali e sociali che già oggi si dichiarano favorevoli a questa soluzione, si potrebbe dire ai più riottosi: badate, questa proposta offre anche a voi uno spazio politico adeguato, pensateci bene, se non convenite con noi potrebbero crearsi le condizioni politiche per soluzioni certamente più pericolose e svantaggiose per voi.

Poi, naturalmente, c'è da discutere con il centrodestra: e qui vale quanto detto sopra sull'evoluzione dei possibili orizzonti strategici dei diversi attori politici, di fronte agli ostacoli che, *a bocce ferme*, impedirebbero al centrodestra di aderire ad un'ipotesi di doppio turno (l'ostilità verso il collegio uninominale e la scarsa capacità di mobilitazione dell'elettorato di centrodestra nei ballottaggi). Sappiamo come sia in ebollizione la situazione nel centrodestra: siamo proprio certi che un maggioritario a doppio turno sia una soluzione da scartare a priori, per alcune forze, almeno, di quella coalizione? E come potrà incidere l'ipotesi della costruzione del nuovo partito unitario del centrodestra? Non è forse vero, ad esempio, che la preoccupazione maggiore di Fini sia oggi quella di salvare una struttura bipolare del nostro sistema politico? Come spiegare, altrimenti, la sua adesione alla proposta referendaria? E come non constatare, viceversa, come sia tutt'altra la prospettiva di Casini, volta ad una rinascita di una logica neocentrista? E la Lega? Non appare chiaro che, per questo partito, prioritario è un sistema che garantisca l'autonomia e il radicamento territoriale? E perché il doppio turno, in questo senso, dovrebbe essere rifiutato? In ogni caso, è evidente come nel centrodestra le bocce non siano proprio ferme, anzi; e che il centrosinistra – se forte di una posizione unitaria – farebbe bene ad “andare a vedere”, trovando forse orecchie sensibili.

Quanto qui delineato è solo lo scenario iniziale di un possibile negoziato, da tener fermo quanto più possibile, e da sostenere con convinzione, in quanto comunque, può produrre effetti politici positivi, alzando il livello delle eventuali, successive mediazioni.

Posta dunque come prioritaria una posizione favorevole ad un modello di maggioritario a doppio turno³, ci si deve comunque interrogare sulle possibili opzioni subordinate, se le condizioni

³ Nell'ambito delle proposte riconducibili ad un modello di tipo maggioritario va considerata anche quella sostenuta da Salvatore Vassallo (“La via d'uscita”, *Corriere della sera*, 23/11/2006), ossia l'idea di riprendere, applicandolo anche alla Camera, il sistema elettorale previsto dalla legge Mattarella per il Senato, con l'**assegnazione dei tre quarti dei**

negoziali rendessero necessario questo passaggio. E qui va detto che il menu delle possibili soluzioni è quanto mai vario e non tutte, naturalmente, possono risultare parimenti accettabili e non tutte, in particolare, possono certo essere considerate alla stessa stregua, o indifferenti, reciprocamente fungibili, per così dire, rispetto agli obiettivi sistemici e strategici che ci si propone di ottenere. Per cercare di mettere un po' d'ordine nella materia, occorre aggiungere che la possibile adozione di questo o quel modello è strettamente legata ai possibili, *diversi* sviluppi della situazione politica e ai condizionamenti che questa eserciterà sul tavolo del negoziato elettorale. E' evidente infatti che la forza e la credibilità politica che potrà rivelare questa o quella soluzione di riforma sono connesse ad una variabile politica cruciale: la capacità di tenuta dell'attuale maggioranza e, insieme, la sua capacità di recuperare e conservare un livello elevato di consensi nel paese. Ma su questi scenari dirò qualcosa in conclusione.

Dicevo, il menu è molto vario e ci vorrebbe un'altra relazione per illustrare compiutamente il quadro completo di queste possibili opzioni: mi limiterò perciò, con una sorta di promemoria, a ricordarne gli ingredienti principali, distinguendo tra i possibili modelli sistemici e gli elementi costitutivi di ciascun sistema elettorale che potrebbero essere opportunamente incrociati e combinati.

Per quanto riguarda i modelli, possiamo indicarne almeno tre, tra quelli oggi presenti nella discussione.

In primo luogo, il *modello tedesco*, se considerato nella sua integralità, senza premi di maggioranza e senza "abbassamenti" di soglia, "all'italiana" per così dire. Senza entrare qui nella complessa discussione che, tra gli studiosi dei sistemi elettorali, da tempo si è accesa per definirne le caratteristiche e la classificazione⁴, un elemento in particolare va qui ricordato, ai nostri fini: si tratta di un sistema che può garantire una notevole riduzione della frammentazione della rappresentanza parlamentare, ma che non precostituisce una struttura bipolare della competizione e dei successivi assetti di governo.

Vi è poi il *modello spagnolo*, un sistema di cui finora in Italia si era parlato poco ma che sta cominciando ad entrare anch'esso nel dibattito politico e giornalistico, non senza numerose imprecisioni. E' opportuno perciò ricordarne brevemente le caratteristiche salienti. Si tratta di un sistema proporzionale, senza premi di maggioranza, che produce forti effetti di riduzione della

seggi ai candidati vincenti nei collegi e una distribuzione proporzionale dell'altro 25% dei seggi ai candidati e alle liste perdenti. Anche questa proposta, come quella del doppio turno, si fonda, innanzi tutto, sul ritorno al collegio uninominale: una modalità di voto che favorisce la dinamica bipolare e tende a privilegiare il voto per le coalizioni. Inoltre, il modello Mattarella-Senato, pone le forze minori dinanzi ad un bivio: o una scelta coalizionale o il rischio di una sotto-rappresentazione. Naturalmente, anche questa ipotesi si presta ad alcune possibili obiezioni e meriterebbe un'ampia discussione che in questa sede non possiamo sviluppare.

⁴ Si vedano in particolare le pagine che al modello tedesco dedica Alessandro Chiaramonte nel suo volume *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, (Il Mulino, 2005)

frammentazione e di bipolarizzazione della competizione e della rappresentanza parlamentare. Ciò accade perché i seggi sono assegnati solo attraverso circoscrizioni di dimensioni piuttosto limitate (350 parlamentari per 52 collegi), senza recupero nazionale dei resti, con la soglia fissata al 3% e, soprattutto, con l'adozione, in ciascuna circoscrizione, del metodo D'Hondt. Inoltre, va ricordato, Il voto avviene su liste di partito "bloccate", senza voto di preferenza⁵.

Appartengono invece ad un'altra tipologia di sistemi elettorali, una serie di varianti tutte in vario modo riconducibili alla famiglia dei sistemi "misti", che in Italia conosciamo molto bene, ovvero sistemi elettorali fondati su una competizione di tipo proporzionale e sull'assegnazione di un premio di maggioranza alla coalizione vincente. Sono sistemi che garantiscono una competizione bipolare, ma che non incidono sulla frammentazione (*e, anzi, in vario modo, la presuppongono e la alimentano*). Rientrano tra questi, il sistema elettorale adottato per l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province; quello adottato per l'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali, il cosiddetto *Tatarellum*; ma anche la stessa legge Calderoli, il sistema elettorale oggi in vigore, che presenta certe caratteristiche peculiari, e peggiorative, rispetto ai precedenti, ma che propriamente, va pur detto, si ispira alla stessa logica.

E' in questo quadro che vanno considerate le note proposte avanzate da Roberto D'Alimonte: sono proposte che partono dall'attuale sistema elettorale e cercano di introdurre dei correttivi e dei miglioramenti, per eliminarne le storture più evidenti, ma affrontano in larga misura problemi che toccano anche le altre varianti, "Tatarellum" e modello "comunale". Si tratta di proposte che certo non riflettono le personali preferenze del suo autore, ma che vengono prospettate, con un certo disincanto, come possibile "minimo comun denominatore" di una possibile riforma, nelle condizioni politiche date⁶. Tuttavia, a mio parere, come mostrerò con un esempio, si tratta di alcune significative, e per certi aspetti, decisive modifiche che si sbaglierebbe a giudicare "minimaliste" e perciò stesso, in quanto tali, più facilmente accettabili da tutti gli attori politici.

Sembra ora, dagli ultimi sviluppi del dibattito, che il *Tatarellum* trovi un certo favore tra le forze politiche. Ma si tratta, a mio parere, di un consenso che oggi si rivolge ad un'indicazione di massima, a un riferimento piuttosto vago, ma che sembra rapidamente destinato a dissolversi, non appena si sarà inevitabilmente costretti a precisare i cosiddetti "dettagli tecnici" delle soluzioni prospettate. Sono molte infatti, e non marginali le questioni critiche che pone la trasposizione sul piano nazionale di un modello pensato per l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di regione. E occorre pur dire che, senza un diverso contesto istituzionale, ossia senza l'elezione diretta del

⁵ Per una valutazione del sistema elettorale spagnolo e del ruolo che ha giocato nella strutturazione del sistema politico post-franchista, si veda il volume di Anna Bosco, *Da Franco a Zapatero*, Il Mulino, 2005, in particolare le pp. 63-67 ("un proporzionale dagli effetti quasi maggioritari").

⁶ R.D'Alimonte, "Una riforma elettorale come si può", in *Il Mulino*, n. 6/2006. Ma si veda anche un più ampio rapporto, "La riforma elettorale tra metodo e contenuti", disponibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

premier, il *Tatarellum* altro non sarebbe altro che, di fatto, la riproposizione della legge attuale, riproducendone pienamente la stessa logica⁷. Tralasciando qui i delicati problemi di profilo costituzionale (ovvero, la praticabilità e/o la desiderabilità di una tale riforma) -- , va pur detto che, sul piano politico, e su quello delle relative strategie di riforma elettorale, la scelta di questi modelli implica la piena persistenza dell'attuale condizione di "bipolarismo frammentato", presupponendo e incentivando la formazione di coalizioni larghissime e onnicomprensive che conferiscono un inaudito potere di condizionamento alle forze marginali (non necessariamente quelle più "radicali"). Inoltre, restare dentro questo tipo di modelli implica, di fatto, una supina accettazione dei poteri di veto che i vari attori politici, e in particolare i partiti minori, in questa fase negoziale, intendono far pesare.

Potremmo, tuttavia, chiederci: è possibile, con questo tipo di sistema elettorale, introdurre dei meccanismi che comportino una qualche seria riduzione della frammentazione? In linea di principio, la risposta potrebbe essere positiva, ma se si tentasse veramente un qualche passo in questa direzione, c'è da scommettere che anche il consenso oggi registrato svanirebbe come neve al sole.

Non appena entriamo nel merito, sorgono infatti vari e pesanti interrogativi:

- Come si assegna il premio di maggioranza? E a quale livello si fissa?
- La struttura della scheda e del voto: si conserva, o no, la possibilità per l'elettore di esprimere un "doppio voto" (per il candidato/per la coalizione e per la singola lista)? Si mantiene o no la validità del "voto disgiunto"? Si concede all'elettore la possibilità di esprimere un voto valido alla sola coalizione?
- Quali e quante soglie di sbarramento si prevedono, e a quale livello (nazionale e/o circoscrizionale)? Come si risolve il problema della rappresentanza per quelle forze che hanno un consenso elettorale territorialmente concentrato? E i voti delle liste sotto-soglia sono, o no, conteggiate, nel totale dei voti validi di una coalizione? E quale formula elettorale si adotta (il *D'Hondt*, come nei comuni)?⁸

⁷ Si notino, a questo proposito, le sferzanti dichiarazioni di Augusto Barbera: "Se veramente intendono proporre il sistema regionale o non conoscono le cose o sono in malafede". Nella sua prima fase, ovvero prima dell'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della regione, il "tatarellum non è stato altro che l'attuale legge elettorale: proporzionale con premio di maggioranza alla coalizione vincente". ("Se il 'Tatarellum' cambia la Costituzione", *Il Sole-24 ore*, venerdì 12 gennaio 2007, p. 14).

⁸ Va ricordata la norma vigente nei comuni sopra i 15 mila abitanti (comma 7 dell'art. 73 del T.U): "non sono ammesse all'assegnazione dei seggi quelle liste che abbiano ottenuto al primo turno meno del 3% dei voti validi e che non appartengano a nessun gruppo di liste che abbia superato tale soglia". Come è evidente, questa norma non ha tanto lo scopo di limitare la frammentazione, ma solo quello di scoraggiare la presentazione di liste al di fuori delle maggiori coalizioni. Va però ricordato che nei comuni il metodo di assegnazione dei seggi, all'interno di ciascuna coalizione, è il *divisore D'Hondt* e che questo innalza, di fatto, la soglia *implicita*, specie nei comuni medio-piccoli. Gli effetti che tali norme, nel complesso, hanno prodotto nei comuni sono contraddittori e sono così riassumibili: si è bensì scoraggiata la *dispersione dei voti* fuori dalle coalizioni maggiori, ma *non si è ridotta la frammentazione delle rappresentanze*

- Quale ampiezza delle circoscrizioni? Si mantiene quella attuale o la si riduce nettamente? Si mantiene o no il voto di preferenza?
- E al Senato, quale modello si applica?

Questo semplice, e non esaustivo, elenco dei problemi che porrebbe una trasposizione nazionale del modello comunale e regionale, ci riporta a quanto dicevamo sopra: oltre ai modelli generali, sono cruciali anche tutte le singole componenti costitutive di un qualsiasi sistema elettorale: ciascuna di esse, se innestata nei diversi modelli di cui sopra, può produrre effetti e conseguenze politiche molto differenziate, tanto sulle scelte strategiche degli attori politici, quanto – ed è altrettanto importante, anche se spesso trascurato – sugli stessi comportamenti degli elettori. Anche qui mi limito solo ad un elenco:

- la formula elettorale, in senso stretto, cioè il meccanismo matematico di traduzione dei voti in seggi;
- l'ampiezza delle circoscrizioni, cioè il numero di seggi da assegnare in ciascuna circoscrizione;
- le soglie di accesso legali (ma anche quelle implicite, strettamente legate alla formula e all'ampiezza delle circoscrizioni);
- la struttura del voto, ovvero la scelta tra collegi uninominali o liste circoscrizionali, a loro volta quest'ultime, “chiuse” o “aperte”, cioè “bloccate” o con voto di preferenza.

Non posso qui evidentemente nemmeno tentare di analizzare questo quadro, ma faccio un solo esempio. Tra le proposte di D'Alimonte ce n'è una che, credo, sulle prime abbia fatto sobbalzare parecchi sulla sedia e che, si noti bene, affronta un problema che si porrebbe anche nel caso dell'adozione del *Tatarellum*. Mi riferisco alla proposta di escludere dal conteggio dei voti di una coalizione, ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza, i voti delle liste che rimangano sotto la soglia (del 2%, se rimane la norma attuale). E' evidente che si tratta di una variante che, a prima vista, mette a rischio soprattutto il centrosinistra, stante la sua attuale frammentazione. Nelle elezioni di aprile, le liste dell'Unione sotto il 2%, compresa quindi anche la lista di Mastella, hanno ottenuto circa un milione e 100 mila voti; le liste della CdL sotto il 2%, compresa la lista *Nuova Dc-Nuovo Psi*, 800 mila voti. Quindi, si direbbe, una proposta non conveniente per il centrosinistra. Ma è proprio qui che si misura l'erroneità di un modo di ragionare, in materia di riforme elettorali, che

consiliari, specie per le liste delle coalizioni vincenti (che hanno da spartirsi un maggior numero di seggi, dato il premio). Le conseguenze politico-istituzionali, dopo tre cicli elettorali, non sono tutte e univocamente positive: è stata certo garantita la stabilità, eleggendo sindaci molto legittimati e visibili, e spesso molto “decisionisti”, da una parte; ma dall'altra parte, abbiamo anche spesso maggioranze consiliari frammentate e alla ricerca perenne di un qualche “spazio politico”, in chiave conflittuale con la giunta e il sindaco (o, in altri casi, del tutto impotenti e ininfluenti, con problemi crescenti circa la qualità della rappresentanza politica nei governi locali e la crescente rarefazione di “canali” efficaci di comunicazione con la società, per i sindaci e le giunte).

assuma staticamente il quadro delle forze in campo. Intanto, qualche settimana fa, forse qualcuno l'avrà letto sui giornali, il sig. Fatuzzo, leader del Partito dei Pensionati, che ha portato in dote all'Unione la bella cifra di 330 mila voti, scontento perché Prodi non lo ha nominato sottosegretario, ha deciso di passare (anzi, tornare) con il centrodestra. Già questo cambierebbe le carte in tavola: ma non è questo il punto decisivo. Il punto è che, se si adottasse questa misura, cambierebbe totalmente il quadro delle convenienze, costringendo attori politici ed elettori agli opportuni *adattamenti* strategici: in primo luogo, liste localistiche, liste *ad hoc*, liste personali, liste *single issue*, ecc., sarebbero radicalmente scoraggiate dal presentarsi, e soprattutto, non potrebbero contrattare candidati "parassiti", annidati come un cuculo nelle liste dei partiti maggiori; poi, le forze maggiori delle coalizioni non avrebbero alcun interesse a incentivare la proliferazione di liste che, a quel punto, sprecherebbero voti invece di portarne; terzo, altrettanto e forse più importante ancora, anche quegli elettori normalmente propensi a sbizzarrirsi tra i simboli di un'offerta elettorale quanto mai variegata, sarebbero indotti a porsi il problema dell'utilità del proprio voto e potrebbero quindi essere indotti a concentrarsi sulle liste prevedibilmente in grado di superare la soglia. E' solo un esempio di quanto una singola componente del sistema elettorale possa incidere sui comportamenti degli attori politici e degli elettori; ma è anche un esempio delle difficoltà che ci attendono, nel famoso tavolo negoziale della riforma, perché anche una proposta come questa, che può apparire a torto "minimalista", in realtà incontrerà prevedibili e forti resistenze: è altamente probabile che Mastella, ad esempio, cerchi di imporre il mantenimento di quell'altro obbrobrio del *Porcellum*, ovvero la clausola di salvaguardia del "miglior perdente", una clausola che coerenza invece vorrebbe fosse eliminata, perché del tutto contraddittoria con la *ratio* della modifica di cui stiamo parlando. E sempre a proposito di Mastella, ritengo che, alla fine, forse può essere indotto a preferire il collegio uninominale, piuttosto che una qualche norma restrittiva sulle soglie, perché nel collegio di Ceppaloni, evidentemente, la sua rielezione sarebbe comunque trionfale e potrebbe agevolmente contrattare altre candidature nelle sue roccaforti meridionali.

A lungo si potrebbe anche discutere sulle implicazioni di altre proposte suggerite da D'Alimonte, - e che, ripeto, toccano sia le modifiche all'attuale legge, sia l'eventuale trasposizione nazionale del *Tatarellum*: in particolare la riduzione dell'ampiezza delle circoscrizioni e l'eliminazione della possibilità di candidature plurime e illimitate, oggetto peraltro, come sappiamo, di uno dei quesiti referendari. Su quest'ultimo punto, una sola, ma importante notazione: nella legge attuale, è questo il vero elemento, insieme all'ampiezza delle circoscrizioni, ciò che impedisce all'elettore di conoscere, valutare e scegliere i candidati, *non la lista bloccata in sé*. Su questo bisogna essere molto netti, di fronte alle possibili tentazioni di un ritorno al voto di preferenza, che

nelle condizioni attuali del sistema politico italiano costituirebbe un ulteriore, gravissimo fattore di frazionamento e indebolimento del ruolo dei partiti.

Torniamo dunque al punto di partenza del nostro discorso. Il quadro negoziale è incerto e confuso, ma proprio per questo allora occorre definire e tener fermi, per il tempo necessario, le posizioni con cui ci si siede al tavolo. Spero di aver mostrato come il gioco delle aspettative e delle convenienze strategiche, per i vari attori in campo, non risulti per nulla scontato, come sulle prime potrebbe sembrare, soprattutto quando non ci si limiti a fotografare l'insieme, per così dire, delle "prime preferenze" che ciascuna forza esprime, ma si introduce un fattore decisivo in ogni vero "gioco" negoziale e strategico: la "minaccia" di soluzioni "peggiori" o la "paura" che tali soluzioni alla fine si impongano. E, in questi casi, entrano in campo allora le "seconde preferenze", e ciascun attore può essere indotto a considerare non solo ciò che è "ottimale", dal proprio punto di vista, ma anche ciò che è accettabile o "meno pericoloso".

E' evidente tuttavia, come accennavo sopra, che le *chances* di ciascuna delle possibili proposte di riforma, - da quelle più sistemiche e che ci sembrano preferibili, a quelle che sono state definite "incrementali", ma attorno a cui non per questo si verificherà una più facile convergenza di forze -, sono proposte strettamente legate all'evoluzione della situazione politica. La difficoltà di questa partita strategica forse nasce proprio da ciò: che non si tratta solo di valutare le forze *oggi* in campo, e il gioco delle loro *attuali* convenienze, ma di misurarsi con un quadro instabile ed in rapido mutamento, dato il perdurante, basso livello di strutturazione del nostro sistema dei partiti. Una difficoltà, ma anche una opportunità. E dunque, il gioco degli scenari non è un esercizio di fantapolitica, ma il prerequisito di un'azione che voglia avere una qualche visione strategica. Provo allora, in conclusione, a delineare due possibili scenari, uno opposto all'altro: uno scenario estremamente pessimistico e uno un po' più ottimistico..

Mettiamo che il governo Prodi, nei prossimi mesi, sopravviva faticosamente; nel paese non recupera consenso, le tensioni nella maggioranza si acuiscono, in un quadro di crescente logoramento che lascia presagire, in caso di elezioni, una sicura sconfitta. La campagna acquisti, già in corso al Senato, volge a favore del centrodestra. In questo scenario da incubo, è prevedibile che possa entrare prepotentemente in campo l'ipotesi, non della grande coalizione, ma di un governo "tecnico" che faccia una riforma elettorale e porti alle elezioni anticipate. In queste condizioni, è chiaro che verrà messo alla prova il coraggio strategico delle forze che dovrebbero dar vita al futuro Partito Democratico: coraggio strategico, paura di non rischiare, perché si potrebbe e si dovrebbe cogliere l'occasione di questa acuta fase critica per imporre una riforma elettorale seria, cercando un accordo con le forze principali dell'altra coalizione, e non temendo di rompere con una parte dei propri ex-alleati (che, d'altra parte, se questo scenario di crisi si configurasse, ne sarebbero stati tra i

principali responsabili e non meriterebbero certo di essere ancora coccolati o premiati). Una riforma seria, e soprattutto coerente, che possa finalmente costituire un fattore di stabilizzazione della malandata democrazia italiana. Quale riforma? Certo, in primo luogo, un modello nitidamente maggioritario, ma, se ciò non fosse possibile, a quel punto, in un contesto che punti ad una radicale riduzione della frammentazione, perché escludere altre soluzioni? Ad esempio, un modello come quello spagnolo che produce forti effetti maggioritari e favorisce comunque una dinamica bipolare?

Ma questo, come detto, è uno scenario da incubo, che pure bisognerebbe tener presente e soprattutto *far presente*, da subito, a qualcuno della rissosa famiglia dell'Unione, producendo intanto, sin da ora, qualche benefico effetto dissuasivo.

Ma guardiamo all'altro scenario, quello più ottimistico. Il Governo Prodi non solo regge, ma recupera consensi; si avviano le famose "riforme" e si possono cominciare a restituire un po' di tasse agli italiani, il clima nella maggioranza è positivo, il gioco della "visibilità" non supera limiti fisiologici; il centrodestra è sempre più diviso e la campagna acquisti al Senato volge a favore del centrosinistra. Ebbene, in questo scenario, e con la necessità, pur sempre, ricordiamolo, di disinnescare la "pistola puntata" del referendum, è evidente che la possibile trattativa sulla riforma elettorale avverrà in un contesto diverso, fondato sulla ricerca del massimo consenso innanzi tutto all'interno della maggioranza. Un clima sereno e non conflittuale, che potrebbe favorire, da parte di tutti, una più attenta valutazione anche delle ipotesi di riforma più organiche e strutturali o, in via subordinata, soluzioni comunque positive, dotate soprattutto di una loro interna coerenza.

Come che sia e quali che siano gli sviluppi della vicenda, appare evidente che il punto di partenza, per questa che si preannuncia comunque come una fase negoziale difficile e forse tormentata, debba essere l'assunzione, da parte delle forze dell'Ulivo, di una posizione ferma e ambiziosa, presentata in modo convinto ai propri interlocutori: questo atteggiamento non è solo un accorgimento tattico, ma una condizione necessaria affinché anche le riforme possibili, alla fine, risultino almeno coerenti e accettabili.