

Seminario ASTRID
Quale riforma elettorale serve al Paese?
Roma, 28 maggio 2007

Per una nuova legge elettorale

**Miti del maggioritario e bipolarismo coatto
vs
buona politica, buon governo, rappresentanza ***

di Massimo Villone

Opportuno o meno che sia, la legge elettorale è stata assunta come priorità nel dibattito politico. Avremo presto un primo passaggio nell’Aula del Senato. E di certo la legge vigente è pessima, e va comunque modificata.

Ma come? Rischiamo spesso di cadere nel modellismo astratto. Mentre una legge elettorale non può prescindere dalla concreta esperienza politica ed istituzionale di ciascun paese. In particolare, per quanto ci riguarda, dobbiamo tener conto di quanto è accaduto a partire dai primi anni '90.

In quegli anni abbiamo fatto essenzialmente due scelte. In primo luogo, quella per il maggioritario, nella forma del collegio a turno unico per il Parlamento nazionale, e dell’elezione diretta dei capi degli esecutivi con premio di maggioranza per le liste collegate a livello regionale e locale. Al tempo stesso, abbiamo scelto la democrazia di mandato: si vota chi governa con la sua maggioranza; l’eletto risponde nel successivo turno elettorale di quel che ha fatto. Questo modello ha trovato una definizione formale nel *simul stabunt simul cadent* per regioni ed enti locali. A livello nazionale, pur senza modificare la Costituzione, l’interpretazione prevalente ha concretamente orientato la vicenda politica, ed ha condotto ad effetti sostanziali in parte simili.

* Testo completo dell’intervento svolto – in forma ridotta per i limiti di tempo - nel seminario organizzato da ASTRID su “Quale legge elettorale serve al Paese?”, Roma, 28 maggio 2007.

Sono passati quasi quindici anni, e una domanda s'impone: cosa abbiamo ottenuto? Abbiamo favorito la qualità della politica, della amministrazione, del ceto politico, della partecipazione democratica? Abbiamo assicurato trasparenza, correttezza, rigore, responsabilità nella gestione della cosa pubblica? La risposta è negativa. Penso che in particolare Franco Bassanini colga oggi il punto cruciale della questione, quando si interroga sulla "qualità" del nostro bipolarismo. Questo è esattamente il punto. Perché la "qualità" è ampiamente al di sotto di quel che richiede un paese che vuol essere ad un tempo democratico, moderno, competitivo. Io stesso - in Parlamento, in pubblici dibattiti e sulla stampa - ho definito di volta in volta il nostro bipolarismo come paranoico, coatto, manicomiale e straccione.

Non c'è dubbio alcuno che il bipolarismo sia da apprezzare, non per astratto principio, ma come concreto strumento di alternanza e di ricambio delle classi dirigenti. Ma è altra cosa vedere il succedersi delle maggioranze come evento epocale, ordalia o moderno giudizio di Dio. È altra cosa pietrificare il governo nella fotografia del primo giorno di investitura. È altra cosa legarlo tanto strettamente a quella fotografia da rendere quasi inevitabile un allontanamento dal paese reale, come è accaduto al centrosinistra nella legislatura del 1996, e poi al centrodestra in quella del 2001. Una volta, nella vituperata prima Repubblica, una maggioranza in difficoltà e un governo in affanno si sarebbero rigenerati attraverso una crisi o un rimpasto, e avrebbero ripreso la corsa. Ora, qualsiasi problema appena fuori dell'ordinaria amministrazione evoca lezioni anticipate.

Paradossalmente, l'unico vero obiettivo sostanziale - quello del ricambio della classe dirigente - è stato invece clamorosamente fallito. Perché attorno al tavolo del governo del centrosinistra di oggi vediamo in larga misura le stesse facce della precedente esperienza. La sconfitta del 2001 non ha affatto mandato a casa i protagonisti, come un ricambio effettivo avrebbe almeno in principio imposto. E se domani vincessero il centrodestra è assai probabile che accadrebbe lo stesso.

Il ricambio dov'è, alla fine? E dove troviamo la partecipazione democratica, se i cittadini sono chiamati - è vero - a scegliere chi governa, ma contano per quel solo giorno, e magari per quello delle (eventuali) primarie? Contare per due giorni al massimo nell'arco di un mandato non è la mia idea di democrazia. Né basta, per la mia idea di respon-

sabilità politica, che i governanti sostanzialmente rispondano di quel che hanno fatto solo nel successivo voto, dopo cinque anni. Non è un meccanismo efficace, perché chi vota guarda non più a quel che è successo ieri, ma a quello che accadrà domani, considera le promesse più che le colpe. Se non fosse così, Berlusconi avrebbe dovuto essere sepolto nel 2006 dal voto degli italiani, per cinque anni di malgoverno. Sappiamo, invece, com'è andata. Dunque, i governati devono contare tutti i giorni, e devono poter chiamare i governanti a rispondere del proprio operato giorno per giorno.

Anche per altro verso le innovazioni dei primi anni '90 recano oggi un segno negativo. È ormai largamente condivisa l'opinione che il maggioritario ha incentivato la frammentazione del sistema politico. Se si vince o si perde per un voto, è il *swing vote* che decide le sorti della competizione, acquistando un peso determinante. In sé, è un meccanismo neutro, che può operare per il bene o per il male. Ad esempio, il *swing vote* delle minoranze urbane nell'elezione del Presidente degli Stati Uniti in passato ha reso per decenni la politica federale attenta ai temi della discriminazione e dell'eguaglianza. Ma può anche volgere al male. E così è stato nel nostro paese. I piccoli partiti sono i tipici titolari del *swing vote*, e ne vedono esaltato il proprio potere contrattuale. Fassino conta oggi i gruppi parlamentari e i partiti, e scopre che sono aumentati. Lo sappiamo. Ma non è certo frutto del destino cinico e baro. Né basta richiamare l'esistenza di normative collaterali che favoriscono i piccoli partiti, come il finanziamento o altro. Certamente, incidono. Ma il punto fondamentale è che il *swing vote* rende il partito marginale titolare di un autonomo e vincente potere contrattuale, per candidature, posti di governo, prebende. Un incentivo irresistibile: la frammentazione conviene. Alla fine, non meravigliano le travolgenti cariche di ministri e sottosegretari (i grandi numeri del governo Prodi ci sono noti).

Ma non basta. Altre conseguenze di vasta portata, anche se meno visibili e discusse, si sono prodotte.

Nel 1993 una domanda avrebbe dovuto porsi: che effetto avrà il maggioritario di collegio a turno unico in presenza di una forza territorialmente concentrata come la Lega? La risposta è che avrebbe inevitabilmente aumentato a dismisura l'*appeal* coalizionale della stessa Lega. Il peso politico di questa - forza relativamente marginale nel comples-

so del paese - viene infatti esaltato dalla sua concentrazione territoriale. Si misura non per le cifre totali del consenso elettorale, ma per il numero di collegi sulla cui vittoria incide decisamente. Nell'arco delle regioni del nord in moltissimi collegi senza la Lega era difficile o impossibile vincere. Si tratta, per popolazione, di circa un terzo del paese e della rappresentanza parlamentare.

Forse, nel 1993, qualcuno si era illuso che la dialettica politica nel Nord sarebbe rimasta su uno schema tripolare, nell'ambito del quale la Lega fosse confinata - salvo eccezioni - al terzo posto. Le altre forze politiche sarebbero state le vere protagoniste della competizione. Ma la garanzia che andasse così avrebbe presupposto la cecità politica anzitutto dei leghisti. In ogni caso, Berlusconi nel 2001 lo ha capito senza sforzo. E facendo l'accordo con la Lega al modico prezzo di mettere la *devolution* nel programma elettorale e di governo ha chiuso la partita ancor prima di giocarla. È per questo che la Lega ha sempre mantenuto un peso strabocchevole nel centrodestra, certo non solo sulle questioni istituzionali. Nella competizione fra alleati di governo, Berlusconi alla fine ha sempre scelto la Lega. Dal suo punto di vista, è stata una scelta politicamente razionale.

Gli apprendisti stregoni non sempre capiscono a fondo le formule che praticano. Nel 1993 l'elemento Lega nel quadro della riforma elettorale fu nettamente sottovalutato. Né si pensò che il peso decisivo di un partito nella coalizione comporta un peso decisivo anche delle sue politiche su quelle della coalizione. Un soggetto portatore di egoismo territoriale, come la Lega, lo imporrà fino ai limiti del tollerabile a tutti gli altri. È esattamente quel che è accaduto nella precedente legislatura con la *devolution*, che ho spesso avuto modo di definire – destando qualche scandalo tra i benpensanti del maggioranza - come figlia del Mattarellum.

Anche nella legislatura del 1996 discutemmo molto di legge elettorale. Proprio Franceschini ed io lavorammo a lungo su una ipotesi di modello tedesco. Studiando i dati elettorali, mi fu allora evidente che il Mattarellum condannava il centrosinistra senza appello. Nei collegi del Nord la somma di Lega e centrodestra dava al centrosinistra distacchi abissali, spesso di decine di punti in percentuale. Non era realisticamente possibile un recupero, né era probabile che una vittoria – pur ampia - nel resto del paese bastasse a riequilibrare una situazione tanto compromessa. Chiesi un colloquio con l'allora

segretario del mio partito. Gli esposi i dati, segnalando che dovevamo assolutamente uscire dal maggioritario di collegio, perché diversamente si profilava un disastro. Sosteni persino che se proprio avessimo inteso fare forzature - cui io ero comunque contrario - sarebbe stato preferibile farle sulla legge elettorale, piuttosto che sul Titolo V della Costituzione. Mi fu risposto che mi preoccupavo troppo. Una accorta strategia di candidature - in specie centrata sui nostri amministratori locali - ci avrebbe consentito di affrontare con successo il voto. Comunque, il Nord lo avremmo riconquistato con la riforma federalista. Così è stato fatto. E il risultato lo abbiamo visto. Un sistema proporzionale come quello tedesco non avrebbe probabilmente evitato la sconfitta. Ma di certo avrebbe commisurato lo scarto in seggi ai voti, per i quali l'esito nel 2001 fu abbastanza ravvicinato. E avrebbe di molto temperato l'arrogante quinquennio berlusconiano, limitando i danni.

Oggi non dobbiamo stupirci che la prima proposta della Lega (a firma Calderoli) sia il puro e semplice ritorno al Mattarellum, senza fronzoli e aggiunte di nessun genere. Quel sistema rese la Lega centrale nell'architettura politica del centrodestra. Se ripristinato, la renderebbe di nuovo tale per chiunque si candidasse a governare il paese. Tornare al Mattarellum, o comunque a un maggioritario di collegio, significa ancora centralità per la Lega. Ma oggi non si può ripercorrere inconsapevolmente quella strada. Quale sarebbe il prezzo? Una nuova *devolution*? L'autonomia differenziata per le regioni del Nord? Un federalismo fiscale attento alle domande del Nord? Chi pagherebbe cosa? Se il centrosinistra volesse percorrere questa strada sarebbe giusto, e forse persino onesto, che se ne parlasse in chiaro. Diversamente, la scelta del sistema elettorale diventa l'ennesimo capitolo del volume sul governo come fine, e non come mezzo. Governare per governare, a qualsiasi costo.

Se guardiamo poi a regioni ed enti locali le cose non vanno meglio. Abbiamo infatti come modello prevalente il proporzionale di lista a preferenza unica (regioni e comuni), con premio di maggioranza connesso all'elezione diretta del capo dell'esecutivo. Dunque, elementi dei due sistemi, che operano in una sinergia perversa.

Siamo al disastro ambientale. Ovunque, coalizioni frantumate e rissose. Già avvicinandosi ad un voto, la via per la candidatura si cosparge di trappole ed agguati.

L'escluso lavora ad una lista civica. A turno, si minacciano primarie, certo non per omaggio agli elettori, ma per dimostrare la quantità e fedeltà delle truppe di cui si dispone. Del fatto che si sia amministrato bene o male, o di quel che si intenda fare una volta eletti, poco importa e poco si parla.

La vicenda accomuna amministrazioni e territori di segno diverso. Ed è comune la sensazione che manchi chi possa governarla nell'insieme. Non certo i partiti, che ne appaiono i protagonisti, ma ne sono in realtà ostaggio. Meno che mai i veri padroni di casa: i cittadini-elettori. Che assistono confusi, se non sgomenti, e sempre di più si avvicinano alla conclusione che tanto sono tutti uguali. Cercando di non pensare a cosa potrà mai essere un'assemblea elettiva o una giunta nate attraverso una simile ordalia.

Se fosse questo o quel comunello, questo o quel piccolo ras locale, non dovremmo preoccuparcene. Ma non è così. Proliferano a dismisura le liste civiche, e quelle di sindaci, governatori ed illustri sconosciuti. E ci tocca riflettere. Partendo da un'affermazione: che da tempo nel governo regionale e locale le cose non vanno bene come si vorrebbe far credere. In questo paese, non è popolare chi osa fare un'affermazione tanto politicamente scorretta. Ci si scontra con un pezzo di potere reale, con sovrani, principi, vassalli e aspiranti tali. Ma le cose stanno così.

Abbiamo per anni fatto una grande scommessa istituzionale sulle istituzioni regionali e locali, e dobbiamo ora trarne somme almeno in parte negative. È grave. Non c'è una politica di qualità, e ancor meno un ceto politico di qualità. Ma può mai essere l'effetto di un fato ineluttabile? Certo no. Qui vediamo una causa specifica e decisiva nella legge elettorale. Il premio di maggioranza costringe a coalizioni le più vaste possibili, per cogliere il premio con l'ultimo voto e decisivo voto. Si incentivano così frammentazione e mini-liste. Chi ha un pacchetto di voti trova conveniente la lista fai-da-te o la civica di turno, almeno come minaccia da mettere sul tavolo della trattativa. La preferenza unica mette in guerra tutti contro tutti, in ciascuna lista. Nessun partito governa più le preferenze, giusto o sbagliato che sia. Anzi, i partiti sono ridotti essenzialmente a comitati elettorali, spesso per i governanti o aspiranti tali. E non è raro che si cerchino voti anche dove non si dovrebbe.

Ovviamente - lo dico a Casini - il voto di preferenza può anche essere un modo sano, onesto e corretto di verificare il consenso sulla persona dei candidati. Ma indubbiamente in molte situazioni apre la porta a *malpractices* e influenze indebite, persino pericolose. In ogni caso, è certo che nessun partito è oggi in grado di gestire i processi politici di espressione del voto. La guerra totale tra candidati della stessa lista è forse l'elemento che più di ogni altro contribuisce a dissanguare quel poco che rimane dei partiti come forze organizzate. Ne segue, nella migliore delle ipotesi, che le assemblee diventano risseose congreghe notabili. I costi delle campagne elettorali salgono alle stelle, con tutto quel che ne segue in termini di condizionamenti indebiti, se non di corruzione. La confusione è totale. Alla fine, chi risponde di cosa?

Ed è così che assistiamo ad una progressiva ed inarrestabile degenerazione. Prendo dalla stampa i dati della Campania. A quanto risulta, nell'ultimo turno elettorale sono state presentate ben seicento liste. Seicento simboli diversi, che esauriscono l'orto botanico, lo zoo, e la storia dell'arte. È così che in un comune di poche centinaia di abitanti si giunge ad avere quattro candidati sindaci, altrettante liste e una quarantina di candidati al consiglio, con la media di un candidato per nemmeno quindici abitanti. È così che un sindaco in carica fino a ieri con il centrodestra si ricandida oggi con il centrosinistra, o viceversa. Non sono casi anomali o eclatanti. Ormai, nelle città maggiori i candidati al consiglio e alle circoscrizioni comunali giungono a molte migliaia. E le schede elettorali viaggiano verso la dimensione del metro quadrato. Ma cosa ha a che fare tutto ciò con la democrazia, o la partecipazione?

Ovviamente, la vicenda regionale e locale non può sovrapporsi meccanicamente a quella nazionale. Ma da un lato certamente incide sul sistema politico nel suo complesso e sulla struttura dei partiti, che ne vengono pesantemente condizionati. Dall'altro, ci offre elementi di valutazione sulle possibili conseguenze delle scelte da fare nella legge elettorale nazionale. Soprattutto quando si avanza l'ipotesi di copiare in questa i modelli adottati per le istituzioni regionali e locali.

È proprio considerando l'esperienza di quindici anni su tutti i livelli istituzionali che dunque proponiamo - nel confronto sulla legge elettorale nazionale - il modello tedesco. Metà seggi assegnati con maggioritario secco di collegio, metà con lista bloccata, esito

complessivamente proporzionale, soglia di sbarramento al 5 per cento. È il sistema che meglio tiene conto di quanto è concretamente successo nel nostro paese. Il migliore dei compromessi possibili.

L'esito proporzionale, con la soglia di sbarramento, toglie al sistema politico la droga che spinge alla frammentazione. Mentre la metà dei seggi assegnata con il maggioritario di collegio mantiene l'incentivo alle coalizioni e al tendenziale bipolarismo del sistema politico, concede agli elettori una quota importante di scelta, riduce i costi delle campagne elettorali. La parte proporzionale con lista bloccata su metà dei seggi – e strutturata su circoscrizioni piccole per evitare liste troppo lunghe – allevia la critica per una scelta affidata alle oligarchie di partito. Evitare la preferenza contrasta la deriva personalistica, notabilare, clientelare, e abbate le spese di campagna elettorale. Si riduce così la spinta verso i costi impropri della politica - tema oggi assai tardivamente scoperto e assunto come priorità dal governo di centrosinistra - con tutto quel che ne segue.

Questo è un primo avvio per ridare qualità alla politica, insieme ad una legge sui partiti che garantisca la democrazia interna e renda effettivi i diritti dell'iscritto. Una legge, del resto, comunque necessaria, dal momento che nel nostro sistema politico i partiti sono ormai malati terminali.

Dario Franceschini ci ha detto che non esiste in Parlamento una maggioranza per il modello tedesco. In realtà ci sta dicendo che non c'è una maggioranza perché l'ipotesi non è da lui condivisa. Noto, infatti, che sono dichiaratamente per il sistema tedesco RC, SDSE e UDC. Sappiamo che la Lega non farebbe barricate. E sono per il sistema tedesco pezzi importanti dell'Ulivo. Viene in evidenza che il favore o la contrarietà sono in funzione della dialettica interna al gruppo dirigente dell'Ulivo, ovvero - *rectius* - del futuro Partito democratico. Potremmo pensare, persino, che siano contrari quelli che puntano a mantenere in piedi il bipolarismo conflittuale e paranoico nel quale ci troviamo, in quanto condizione necessaria per ingessare la leadership nell'assetto attuale.

Bisogna invece prendere atto che un ciclo si è chiuso. Le scelte dei primi anni '90 hanno dato in una prima fase quel che potevano dare di positivo, e producono adesso effetti perversi. Bisogna uscire dal bipolarismo coatto, ridando flessibilità al sistema politico ed alle istituzioni. Dobbiamo strappare la camicia di Nesso in cui siamo avvolti, e

consentire che almeno per qualche tempo il sistema politico evolva in modo spontaneo, senza un sovraccarico di armature giuridiche e istituzionali. Poi, si vedrà.

Poche parole sulla riforma costituzionale. Anzitutto, sono d'accordo che ci si limiti al più a ritocchi, piccole limature. Va rigettata con nettezza qualsiasi ipotesi di grande riforma. Su questo, il referendum ha detto una parola conclusiva, e non è consentito a nessuno dimenticarlo. Ma, anche pensando a ritocchi, è necessario rivedere qualche luogo comune che ci accompagna da anni. Anzitutto uno: che nella dialettica istituzionale i buoni siano sempre nei palazzi del Governo, e i cattivi in quelli del Parlamento. Non è così. Nemmeno nei casi che usualmente si portano per illustrazione, come la legge finanziaria. Non si può seriamente sostenere che è cruciale per il paese aumentare i poteri del Governo, quando la prassi conosce molteplici casi di finanziarie approvate con maxiemendamenti blindati da voti di fiducia. In tante occasioni è sorto il sospetto che fosse lo stesso Governo a porre ostacoli alla decisione parlamentare, proprio al fine di arrivare al maxiemendamento evitando difficili e faticosi confronti con la propria maggioranza. E possiamo sommessamente ricordare che - come è noto a tutti gli studiosi dell'istituzione governo - finanziarie e maxiemendamenti spesso si scrivono non nelle stanze dei ministri, ma in quelle delle alte burocrazie, dietro porte chiuse che occultano mediazioni e compromessi inaccettabili, e comunque inidonei a reggere il peso di un confronto pubblico e trasparente? In questo, governi di centrosinistra e di centrodestra sono stati e sono perfettamente omologhi. Forse perché anche gli alti burocrati sono gli stessi. Comunque, ne troviamo ampia prova anche nell'ultima finanziaria.

Da queste considerazioni arrivo - per concludere - a quanto diceva Piero Fassino. Ha posto una domanda certamente cruciale: viviamo una crisi di decisione, o di rappresentanza? Fassino risponde con nettezza che la crisi investe la capacità di produrre decisioni. Dunque una crisi di efficienza, che si coglie guardando agli esecutivi, e rinsaldando le regole che ne definiscono ruolo e poteri, a partire dalla legge elettorale.

Qui il mio dissenso è netto. Non si può eludere la domanda su quali interessi sono rappresentati da chi governa. Governare per chi e per cosa, governare come strumento: mai come fine in sé. Al di fuori di questo esiste solo una vuota autoreferenzialità del ce-

to politico. È proprio la rappresentanza lo snodo fondamentale. Poi possiamo tradurla in una modalità del decidere, in forme di partecipazione. Ma la centralità rimane.

Proprio l'esempio posto da Fassino offre la prova decisiva. La questione rifiuti in Campania è esattamente un caso di decisione senza rappresentanza. Poteri commissariali straordinari, esercitati per anni senza alcun confronto democratico, hanno certo prodotto decisioni. Ma il disastro lo vediamo tutti. Cosa è mancato? Appunto, la rappresentanza, la capacità di raccogliere e portare a sintesi la domanda sociale, con tutto il suo carico di ambiguità, contraddizioni, egoismi, conflitti. È il venir meno di questo elemento indefettibile del processo politico che spiega il disastro, il diffuso ribellismo sociale, le contestazioni - quelle vere e quelle strumentali, quelle giuste e quelle dubbie e magari inquinate - che oggi colpiscono le istituzioni.

Piero Fassino nel suo intervento ha espresso certezze. Personalmente, ho piuttosto molti dubbi. Ma finora sono appunto le certezze di Fassino che hanno retto le scelte collettive. E non mi pare che i risultati siano buoni.