

Come voteremo?



# LA TERRA PROMESSA DELLE

di Antonio Maria Baggio

*L'esigenza di modificare il sistema politico italiano parte da lontano, eppure tutti i tentativi sono rimasti senza esito. Quali sono le proposte in campo? E quali soluzioni adottano gli altri paesi?*

Che farà il nuovo presidente della repubblica? Tramontati ormai i tempi di figure come quella di Luigi Einaudi, puntiglioso, ma riservatissimo, valgono i precedenti di Cossiga e Scalfaro: le "picconate" del sardo prima, e alcune determinanti decisioni del piemontese, poi, hanno cancellato la figura del presidente-notaio che si limitava a controfirmare decisioni prese altrove.

Forse che gli ultimi due presidenti della repubblica sono stati personaggi particolarmente invadenti e afflitti da protagonismo? È evidente che qui non si tratta di questioni caratteriali, ma

della situazione del paese che, a partire soprattutto dagli anni Ottanta, è cambiata: frammentazione politica e inadeguatezza del sistema elettorale hanno dato, "di fatto", maggiore importanza al presidente della repubblica, le cui decisioni hanno avuto un forte ruolo di indirizzo politico, tanto da fornire argomenti a chi vorrebbe l'elezione diretta del capo dello stato. Morale della favola: un paese che cambia nella società e nella politica ha bisogno di riformare anche le proprie istituzioni.

È questo il tema che sta sotto sia alle discussioni sul ruolo del Quirinale, sia a

quelle sulla riforma elettorale divampate in occasione del recente referendum. Nei riquadri dell'articolo presentiamo diverse possibilità di leggi elettorali e di riforme istituzionali. Qui invece cerchiamo di collocare queste tematiche all'interno della storia recente del nostro paese, per capire, al di là delle polemiche quotidiane, da quali reali esigenze nasce la necessità delle riforme, e a quali principi dovrebbero ispirarsi.

## Consociativismo addio

Il tema della riforma istituzionale cominciò a prendere consistenza nel momento in cui un certo ridimensionamento elettorale della Democrazia cristiana, e una parallela crescita delle sinistre, fecero intravedere la possibilità reale di una alternanza al governo. Furono soprattutto i due grandi referendum degli anni Settanta, sul divorzio e



(2) Giuseppe D'Alfano

## Le due più recenti proposte elettorali

### Il doppio turno di coalizione

La bicamerale di D'Alema non votò la legge elettorale, ma trovò una sorta di accordo attraverso un ordine del giorno firmato da tutti i capigruppo, escluso Rinnovamento italiano, su un sistema elettorale chiamato "doppio turno di coalizione". Si procede in questo modo: al primo turno si assegna il 25 per cento dei seggi con metodo proporzionale, e una parte dei seggi del maggioritario (potrebbe essere il 55 per cento). Il rimanente 20 per cento viene assegnato al secondo turno, che consiste in un ballottaggio nazionale tra le due coalizioni che hanno ottenuto più collegi al primo turno: chi vince conquista l'intero 20 per cento, cioè tutti i seggi rimanenti. In tal modo, il numero di seggi assegnato alla coalizione vincitrice è tale da garantire una stabile maggioranza di governo.

Questa proposta garantirebbe ai partiti minori - grazie al proporzionale - una notevole rappresentanza; d'altra parte, chi vuole il maggioritario a turno unico si vedrebbe accontentato, almeno in buona misura, perché il primo turno assegnerebbe effettivamente, e col maggioritario, la maggioranza dei seggi. Il secondo turno, invece, garantirebbe la formazione di una maggioranza stabile.

È dunque la soluzione ideale? In realtà, gli oppositori non mancano: Giovanni Sartori, uno dei nostri maggiori politologi, l'ha definita «una orrendezza che non ha eguali nel novero dei sistemi elettorali», perché lascerebbe intatto il sistema attuale, introducendo soltanto, col secondo turno, il premio di maggioranza per la coalizione vin-

cente. Inoltre, risulterebbe aumentato del 20 per cento, aggiungiamo noi, il numero di deputati eletti senza essere stati davvero scelti dagli elettori: il 25 per cento, infatti, viene eletto al proporzionale con un voto di partito, il 20 per cento al secondo turno con un voto di coalizione; in totale, un 45 per cento di deputati scelti dai partiti anziché dai cittadini. Un sistema perfetto, se anziché alla sovranità popolare si crede alla sovranità partitica.

## La proposta Amato

È l'ipotesi sulla quale l'attuale maggioranza sembrava aver trovato l'accordo, prima del referendum. L'elettore entra in cabina con una sola scheda, ed esprime un solo voto: dovrà scegliere un candidato che si presenta all'interno di una coalizione oppure un candidato che si presenta solo col proprio partito. Il primo corre per vincere nel collegio, il secondo per ottenere uno dei seggi assegnati col metodo proporzionale. Il 90 per cento dei deputati (567), infatti, viene eletto con metodo maggioritario in collegi uninominali: al primo turno vince il candidato che supera il 50 per cento dei voti; in caso contrario si procede col ballottaggio. Il rimanente 10 per cento dei seggi (63) viene così suddiviso: 23 vanno per il "diritto di tribuna", che vuole assicurare una rappresentanza anche ai partiti minori: tali seggi vengono distribuiti - proporzionalmente ai voti ottenuti - tra le forze politiche che, non entrando nelle coalizioni, rinunciano a presentare propri candidati nei collegi; 23 seggi sono assegnati, come "premio di maggioranza" alla coalizione che ottiene il maggior numero di seggi; i restanti 20 seggi li prendono i migliori secondi classificati nei collegi.

**Sedie vuote e riforme: chi doveva farle non c'è riuscito. L'attesa dei cittadini continua.**

sull'aborto - che la Dc perse - a far capire che nel paese esisteva una maggioranza che, su temi importanti, si era ormai sganciata dai valori tradizionali, e che il collante religioso e anticomunista non era più sufficiente a tenere in piedi un partito. Si trattò, semplicemente, di un segnale: sufficiente, però, perché l'idea di trasformare la maggioranza referendaria in maggioranza elettorale prendesse corpo.

Era l'annuncio della fine del consociativismo, di quel metodo di governo, cioè, che, in maniera esplicita o nascosta, aveva fatto sì che le grandi decisioni politiche venissero prese, di fatto, attraverso un accordo tra maggioranza e opposizione. Il consociativismo non è una parolaccia, anche se a volte è usata in questo senso: è una situazione cono-



Giuseppe D'Alfano



Francesco Cossiga e Oscar Luigi Scalfaro: sotto il loro mandato, la presidenza della repubblica ha acquisito, nei fatti, un ruolo di rilevante indirizzo politico.

La terra promessa delle riforme

## Come se la cava Bill?

Quello statunitense è il prototipo dei sistemi presidenziali puri, nei quali, cioè, il presidente della repubblica, eletto direttamente dai cittadini, è anche capo del governo. Il potere esecutivo del presidente è nettamente separato da quello del Congresso. Questo non può sfiduciare il presidente, che a sua volta non può mandare a casa i deputati, eletti in collegi maggioritari uninominali: entrambi rispondono direttamente agli elettori.

La separazione rigida dei poteri è certamente una garanzia di democrazia, ma espone facilmente al pericolo di paralisi, specialmente quando la maggioranza nelle due camere appartiene al partito avverso al presidente. La paralisi sarebbe assicurata se repubblicani e democratici fossero partiti fortemente strutturati e ideologicamente compatti. Ma i partiti funzionano poco più che come comitati elettorali e, più che dalla forza di una ideologia, la posizione complessiva è determinata dalla somma delle volontà dei singoli deputati. In tal modo, l'autonomia del deputato rispetto al partito



Bill Clinton, presidente degli Usa. Gli Stati Uniti costituiscono il prototipo del sistema presidenziale puro.

è molto forte, e il presidente può contrattare direttamente il consenso dei singoli deputati, ottenendo, intorno ad ogni questione, una maggioranza diversa.

Un sistema, quello statunitense, che si basa su condizioni talmente diverse dalle nostre da apparire impossibile da importare.

sciuta in varie forme, nel dopoguerra, anche da altri paesi, quali il Libano, Cipro, l'Olanda. Si realizza, in genere, quando i partiti di governo non hanno una maggioranza sufficientemente ampia, o quando l'opposizione rappresenta settori sociali così importanti che non si può fare a meno di prenderne in considerazione le esigenze. Il consociativismo funziona, in genere, per una generazione, come fase transitoria, finché un paese - uscito da una di emergenza quale può essere la ricostruzione dopo una guerra - non si mette in grado di produrre forze politiche capaci di conquistare a turno la maggioranza e di alternarsi al governo.

Se il consociativismo permane oltre il necessario, si possono produrre le degenerazioni che abbiamo conosciuto in Italia: strapotere dei partiti, distacco tra cittadini e politica, corruzione generalizzata, privilegi corporativi. Il superamento del consociativismo, arrivati a questo punto, era diventato una necessità etica per garantire la giustizia e il bene comune. Il bubbone italiano sarebbe poi scoppiato con Tangentopoli, rendendo ancora più urgente l'attuazione delle riforme.

## La riforma elettorale

La riforma di cui più spesso si parla riguarda la legge elettorale: ma non basta. Il modo di scegliere i parlamentari, il capo dello stato, il capo del governo, e le loro prerogative, devono stare tra lo-

ro in un equilibrio che garantisca l'efficienza e la democrazia: se si tocca uno di questi elementi, è necessario modificare anche gli altri.

Queste considerazioni portarono ai lavori della "Commissione parlamentare per le riforme istituzionali" presieduta da Bozzi (1983-85), poi a quella, omonima, di De Mita e Jotti (1992-94), entrambe senza esito come, del resto, la più recente commissione bicamerale di D'Alema.

Si cambiò soltanto la legge elettorale, nel 1993; riforma inutile, sia perché non fu seguita da quella delle istituzioni, sia perché dimostrò ben presto di essere contraddittoria dal punto di vista strettamente elettorale. Essa infatti introduceva il sistema maggioritario per l'elezione di tre quarti dei deputati, pensando, in questo modo, di favorire il delinearsi di una maggioranza chiara; e manteneva il proporzionale per il rimanente 25 per cento, in modo da garantire una certa rappresentanza anche ai partiti minori.

Si trattava di un compromesso, che ha ottenuto però il peggior effetto possibile: la percentuale di proporzionale era talmente elevata da impedire che il maggioritario producesse l'unico risultato che, in assenza di altri cambiamenti, esso potrebbe produrre: quello di ridurre il numero dei partiti, sia cancellando i più piccoli, sia favorendone l'accorpamento tra loro o con partiti maggiori.

Questa è la legge attualmente in vi-

gore; e il mancato raggiungimento del quorum al recente referendum che voleva eliminare la quota proporzionale, non fa che rafforzarla.

## Quale centro?

Ma la vera questione politica che ha impedito l'eliminazione della quota proporzionale, è l'esigenza di dare una adeguata rappresentanza all'elettorato di centro - sia di centrodestra sia di centrosinistra -, che, dopo la fine della Dc, in parte ha trovato casa nei partiti più grandi, in parte però continua a votare per i piccoli partiti eredi della Democrazia cristiana, o è andato ad ingrossare le fila dell'astensionismo.

In Italia, attualmente, non esiste una cultura bipartitica; c'è chi lavora per crearla, ma non è ancora una realtà: l'elettorato attualmente ha l'esigenza di esprimersi attraverso più di due possibilità, perché più di due sono le culture politiche rilevanti presenti nel paese, e la democrazia rimane vitale solo se riesce a rappresentarle politicamente tutte. Ma è un'esigenza che va soddisfatta insieme a quella - ugualmente impor-

## Il sistema francese

**È semi-presidenziale: il capo dello stato è infatti eletto dai cittadini, ma deve condividere il potere con un presidente del consiglio che risponde al parlamento. Se il primo ministro è espresso dalla stessa maggioranza che sostiene il capo dello stato, la figura di quest'ultimo diviene predominante, e il governo applica, sostanzialmente, le sue direttive. In caso contrario, è il primo ministro ad esercitare una certa supremazia: è questa la situazione attuale in Francia, col neo-gollista Jaques Chirac presidente della repubblica e Lionel Jospin, socialista, a capo del governo.**

Il sistema elettorale è maggioritario a doppio turno. Al secondo turno accedono tutti i candidati che hanno superato la soglia del 12,5 per cento degli elettori aventi diritto (non dei votanti). In tal modo, possono accedere al secondo turno tre o quattro candidati; questo consente ai partiti minori di stringere alleanze con i maggiori, arrivando così ad ottenere una buona rappresentanza: non sovradimensionata, perché i risultati del primo turno dicono chiaramente qual è la forza effettiva di ogni partito, e, dunque, gli accordi possono basarsi su un calcolo esatto. È una soluzione maggioritaria che potrebbe essere applicata anche in Italia, perché non presuppone, come nel caso statunitense e inglese, l'esistenza di due soli grandi partiti.

tante - di avere maggioranze chiare e governi stabili: la rappresentatività del sistema elettorale deve dunque trovare un limite, perché l'esistenza di troppi partiti impedisce il funzionamento fisiologico del sistema politico.

La proliferazione dei partiti di centro testimonia, da una parte, che continua ad esistere un vasto elettorato "moderato", di centro; ma che, al tempo stesso, nessuno di tali partiti riesce a dargli una rappresentanza adeguata.

Bisogna rendersi conto che la massima forza parlamentare teoricamente raggiungibile dai piccoli partiti, dell'una e dell'altra coalizione, è, finché rimarranno divisi, quella attuale: è una forza apparente, perché i loro parlamentari, eletti soprattutto coi voti dei partiti maggiori, sono da questi condizionati nelle decisioni. La lotta dei piccoli partiti per conservare un sistema elettorale proporzionale, dunque, non serve per dare effettiva e adeguata rappresentanza all'elettorato di centro: serve per mantenere in vita tante piccole identità,



Jacques Chirac (sotto) e Lionel Jospin, capo dello stato e capo del governo in Francia, appartenenti a partiti contrapposti. Un caso da manuale delle difficoltà tipiche del semi-presidenzialismo.



## Il sistema tedesco

L'elettore tedesco dispone di due schede per l'elezione del Bundestag (Camera dei deputati). Una serve per eleggere la metà dei deputati, con sistema maggioritario, in collegi uninominali. L'altra metà viene eletta con la seconda scheda: questo voto è dato a liste di partito presentate in ciascun Land, ma sostanzialmente nazionali, e viene calcolato con metodo proporzionale. Se un partito ottiene, attraverso il maggioritario, meno seggi di quanti gliene attribuisce la quota proporzionale, gli vengono aggiunti i seggi mancanti per raggiungere la proporzione con i voti ricevuti. L'effetto complessivo del sistema tedesco è, dunque, perfettamente proporzionale. Interessante è la "clausola di esclusione": i seggi infatti vengono distribuiti tra i partiti che superano la soglia del 5 per cento.

Tale soglia elimina, di per sé, i partiti più piccoli. Ma bisogna ricordare che in Germania il partito comunista e quello neo-nazionalista sono fuorilegge fin dagli anni Cinquanta: questo ha impedito la crescita, alla luce del sole, di formazioni estremiste.

Il capo del governo è il cancelliere, che viene eletto dal parlamento subito dopo essere stato costituito. Non c'è sorpresa in

tante piccole classi politiche.

Ma sono due cose diverse: alla democrazia è necessario che i molti elettori di centro siano efficacemente rappresentati, non che si conservi l'attuale classe dirigente dei piccoli partiti. Se vuole avere una rappresentanza politica adeguata, l'elettorato di centro ha davanti a sé due possibilità: o costituire un unico forte raggruppamento, una sorta di "terzo polo"; oppure dar vita a due forze politiche, l'una di centrodestra, l'altra di centrosinistra, ma in ogni caso raggruppando le diverse sigle esistenti da una parte e dall'altra, per rafforzare la propria forza elettorale, ed ottenere parlamentari realmente indipendenti.

È chiaro che questi risultati dipendono da iniziative politiche, sociali e culturali, e non sono ottenibili attraverso una riforma elettorale, ma attraverso un processo di rifondazione che, mettendo insieme i politici e i cittadini, sappia riscoprire le vere ragioni dell'impegno politico dei cristiani, sappia attualizzare gli ideali e incarnarli in programmi per i quali valga la pena di impegnare il proprio tempo, i propri talenti, la propria vita.

La riforma elettorale può favorire questi processi, incentivando la creazione di forze politiche più consistenti di quelle attuali: si può ritenere che l'esistenza di 5 o 6 partiti, al posto delle attuali decine, sarebbe in grado di dare



Il cancelliere tedesco Schroeder: il Bundestag lo può sfiduciare solo se ha già pronta una nuova maggioranza.

tale elezione: il candidato alla cancelleria viene infatti indicato dai partiti al proprio elettorato; dunque, chi vince le elezioni ottiene anche il cancelliere. Il ruolo del cancelliere è rafforzato dal fatto che è lui a scegliere i membri del proprio governo; inoltre, l'istituto della "sfiducia costruttiva" richiede che il parlamento, prima di sfiduciare il cancelliere, disponga già di una nuova maggioranza e di un nuovo premier.

una buona rappresentanza delle diverse culture politiche italiane, fornendo al contempo un contributo all'efficienza del sistema.

Da un punto di vista etico e dei principi democratici, a una legge elettorale si deve chiedere che non impedisca la formazione di nuove forze ragionevolmente consistenti e che non sia confezionata a vantaggio dei grandi partiti già esistenti; non si può pretendere, d'altra parte, che garantisca la sopravvivenza di tutti i partiti attuali. Questi ragionamenti valgono, oltre che per i raggruppamenti di centro, anche per altre forze, quali Rifondazione comunista e la Lega Nord, da considerarsi atipiche perché non sono entrate nelle coalizioni elettorali o in quelle di governo, o dei governi cui appartenevano hanno determinato, addirittura, la caduta.

Garantire sia la rappresentatività, sia la capacità di governo: ogni ipotesi di riforma dovrà cercare di mediare tra queste due esigenze, senza pensare di avere mai ottenuto un risultato definitivo. La democrazia, infatti, non è un modello inerte, ma un processo, che tanto più va verso il meglio, quanto più è accompagnato dalla partecipazione attenta dei cittadini, che non potrà mai essere assicurata da nessuna legge, ma solo dalla crescita della decisione, da parte di ciascuno, di contribuire al bene comune.

**Antonio Maria Baggio**