

Manuali di Conversazione Politica

O DI QUA O DI LÀ

Perché sì al referendum elettorale

a cura di
Vittorio Feltri e Renato Brunetta

© 2007

Edizione speciale per
**Free Foundation for Research
on European Economy**

Segreteria di redazione ed editing

Stefania Profili

AD

Gerardo Spera

Stampa

Lito Terrazzi, Firenze

Illustrazione di copertina

Benny

Siti internet

www.libero-news.it

www.renatobrunetta.it

Distribuzione

Press-di

16

Indice

Prefazione di Vittorio Feltri
Introduzione di Renato Brunetta

1.	Una lunga battaglia	13
2.	L'Italia merita di più	35
3.	Leggi elettorali e spesa pubblica: teoria ed evidenze empiriche	49
4.	Giù le mani (dei partiti) dall'istituto del referendum!	65
5.	Breve storia del "Porcellum"	73
6.	Le riforme costituzionali: tre pagine aperte	83
7.	Il referendum e la tara genetica della democrazia italiana	91
8.	La via referendaria: una occasione importante per costruire il partito dei moderati del Centro-Destra	107
9.	I rimborsi elettorali	117
10.	I referendum sulla legge elettorale: spiegazione dei quesiti	123

Prefazione
di Vittorio Feltri

Questo è un referendum diverso. Firmiamolo. A me ricorda tempi epici, magari tornassero. Stavolta ho fiducia non sia il buco nell'acqua prodotto da quelli più recenti. Il motivo? La firma: Mariotto Segni. Questo sardo cauto e che non grida mai, capace di sparire tra i suoi libri dopo aver vinto e stravinto, è l'unico grande rivoluzionario nato in Italia nel secolo scorso. E lo è stato senza versare una goccia di sangue (degli altri), ma intingendo semplicemente la penna nell'inchiostro e tirando alcuni tratti di riga sulle tavole della legge elettorale. I referendum esigono genio. Infatti da noi sono soltanto abrogativi, e bisogna saper sfrondare questa legge o quell'altra onde eliminare, senza però lasciare vuoti normativi. Nel campo elettorale è un'operazione chirurgica da Nobel della medicina. Segni, nel ramo, è un fuoriclasse. Negli anni '90, ha distrutto con la sana complicità dei cittadini elettori, l'odioso sistema di potere che ci stava soffocando. Benedetto Croce lo battezzò "partitocrazia" sin dal 1947. Ci volle però questo tignoso costituzionalista a nome Mariotto per dare agli italiani l'opportunità di abbatterla.

Abbatterla? Non esageriamo. La mala pianta è stata sfrondata, ma ora è più rigogliosa che mai. L'obiettivo allora proposto da Segni, e fatto proprio dalla stragrande maggioranza degli abitanti di questo Paese, consisteva nella cancellazione del proporzionalismo per avviarci verso il sistema anglosas-

sone, caratterizzato dall'uninominale maggioritario. Ci misero lo zampino i partiti che inventarono il Mattarellum per imbastardire la nuova creatura. Poi la faccenda è peggiorata fino al recente "Porcellum", chiamato così dal suo onesto inventore Calderoli, cui la mediazione politico-istituzionale ha ulteriormente peggiorato una cattiva idea dell'Udc: una specie di proporzionale con premio di maggioranza, ma senza preferenze.

Conclusione: il bipolarismo è marcito. Il bipartitismo poi è di là da venire. I partiti si sono moltiplicati e il diritto di veto cresciuto. Le coalizioni sono eterogenee all'eccesso. Soprattutto, con l'attuale corso delle cose, non può esistere una sinistra decente. Interessa anche a noi che siamo progressisti potabili, pur non votando da quella parte. Sapere che in caso di sconfitta del centrodestra va al potere un gruppetto dove a farla da padrone sono i comunisti e i global non ci piace, non è una bella prospettiva per il Paese. L'attuale sistema elettorale è destinato a regalarci questo marasma dove gli unici a nuotare con la dovuta maestria sono coccodrilli e pescecani. Così non va. Occorre cambiare. La necessità è evidente.

Anche il presidente Giorgio Napolitano invita le forze politiche a mettersi d'accordo per una riforma elettorale. Ma da soli i partiti non ce la possono fare. Li conosciamo. Ciascuno punta alla sopravvivenza e all'incremento del suo patrimonio di potere. Del bene comune, obbedendo alla passione italiana per il "particolare", non sa che farsene. Non per cattiveria, ma perché gli uomini sono così. Tendono a far coincidere la propria pancia con le necessità dei poveri e degli ultimi, per i quali sinceramente piangono, ma poi li fregano. Così per la riforma elettorale. Siccome ciascun leader di partitino o partitone pensa di essere l'ombelico del mondo, voterebbe una legge elettorale a condizione che ne innalzi i meriti, a prescindere.

Il referendum è la cura radicale. Se una gamba tende alla necrosi, e il paziente cincischia tra un medico che propone una terapia e l'altro che gliene vuol appiappare un'altra, deve farsi avanti il chirurgo. Il chirurgo propone di tagliare,

semplificare. È la virtù di San Bonaventura: la ablatio. Questo è il referendum. Risana in modo drastico. A meno che, dinanzi alla prospettiva di un bel taglio, il malato decida finalmente per una terapia rigorosa. In questo caso la minaccia di referendum avrebbe lo stesso effetto del referendum e dovremmo essere comunque grati a Segni. Per questo firmiamo e invitiamo a farlo.

Lo so. Dire referendum da qualche anno a questa parte vuol dire soldi buttati, sovranità popolare ridicolizzata. Le ragioni sono parecchie. La prima sta venendo su dai vostri come dai miei precordi (detti anche budelli): si chiama noia. C'è stata la parentesi della consultazione a proposito di fecondazione artificiale, nel giugno del 2005. In quel caso la partita è stata coinvolgente, ma c'era di mezzo un contendente che quando si muove suscita sempre sentimenti immmani, di amore o di odio, e cioè la Chiesa cattolica. Quel genio di Camillo Ruini, l'ultimo grande politico italiano, giocò d'astuzia, e mandò in buca la palla dei referendari. Per il resto siamo stufi. Ce ne sono stati troppi e negli ultimi anni hanno macinato l'aria e anche qualcosa di più intimo. A noi italiani piace votare, ma quando serve a qualcosa. Invece i referendum si sono trasformati in valanghe di proposte incomprensibili, che inducono più volentieri a restarsene a casa, che a perdere ore per capirci qualcosa. Tanto più che, quand'anche fossero votati superando il favoloso quorum del 50 per cento, poi sarebbero resi inutili da una classe politica che non intende restituire in alcuna occasione al popolo il potere che il popolo le ha delegato. Ricordo l'abrogazione del finanziamento pubblico ai partiti, il colpo inflitto all'automatismo delle trattenute in busta paga a pro dei sindacati, la privatizzazione della Rai. Il popolo votò entusiasta. Il Parlamento lo fregò con altrettanta goduria. Occhio dunque a non farci buggerare anche stavolta. Però è più difficile quando c'è di mezzo una legge elettorale. E Segni è un campione. Sono contento che firmi questo libro, l'ho sempre stimato, gli dobbiamo molto. Spero di dovergliene anche di più, dopo che questo referendum o almeno la sua minaccia avranno ottenuto l'esito di bonificare un pezzettino della palude italiana.

Introduzione
di Renato Brunetta

Oggi, 24 aprile, inizia la raccolta delle firme per il referendum elettorale, raccolta che andrà avanti per novanta giorni.

In queste stesse settimane si è intensificato il dibattito politico tra centro-destra e centro-sinistra e all'interno dei due schieramenti, per arrivare alla riforma sempre della legge elettorale. D'altra parte, referendum e dibattito politico sulla riforma non sono affatto in contraddizione.

Nessun conflitto col Parlamento, ma, come è stato detto dai referendari, un esercizio di sussidiarietà civile.

È sempre stato chiaro, infatti, che rispetto al referendum il Parlamento ha sempre la possibilità di intervenire: prima della raccolta delle firme, durante, e anche dopo, pur se con diversi gradi di libertà, perchè l'esito del referendum è sempre migliorabile dal Parlamento, ovviamente nel senso dei quesiti referendari.

Di che preoccuparsi allora? I partiti possono fare il loro mestiere di sintesi e di mediazione, così come le Istituzioni parlamentari.

Inizia oggi un processo democratico alla luce del sole, con tempi certi, senza ricatti e dall'esito altrettanto certo. Una nuova legge elettorale, maggioritaria, bipolare, auspicabilmente bipartitica.

L'Italia ha bisogno di una riforma elettorale che rafforzi il bipolarismo e la stabilità dei governi. Una legge elettorale che ottimizzi crescita e benessere, riduca l'intollerabile

frammentazione politica, renda la politica comprensibile e trasparente.

Ormai è fin troppo chiaro, la capacità delle istituzioni di governo di agire efficacemente, e nel contempo di garantire stabilità per produrre, appunto, più benessere e più crescita, è inesorabilmente limitata dai quotidiani distinguo che nascono dai conflitti intra-governativi di esecutivi di coalizione, al loro interno variamente frammentati.

La composizione dei governi, la durata e la stabilità degli stessi, le larghe ed eterogenee coalizioni, i gruppi di interesse che le sostengono e, appunto, i conflitti che nascono al loro interno, sono le variabili che determinano, nei fatti, sempre e comunque più spesa pubblica. Determinano, cioè, una distorsione nella distribuzione delle risorse rispetto a quella che sarebbe generata da un sistema politico bipartitico, il quale garantisce maggiore efficienza, intesa come capacità di ridurre al minimo gli attriti e le frizioni, che rallentano il perseguimento di uno specifico obiettivo. In altri termini, nei sistemi multipartitici, il bilancio pubblico viene utilizzato, sotto forma di alta pressione fiscale e/o alto indebitamento, più al fine di assorbire i conflitti all'interno delle coalizioni di governo, che per produrre beni e servizi per lo sviluppo.

La teoria economica, a tal proposito, è incontrovertibile. Partendo dalla considerazione che i sistemi elettorali influenzano la politica economica, e in modo particolare quella fiscale, si arriva a sostenere, in maniera, appunto, inconfutabile, che i sistemi elettorali proporzionali (nelle loro infinite varianti) aumentano il numero dei partiti, generando, così, un'alta frammentazione politica, e per questo finiscono inevitabilmente per creare conflitti intra-governativi, che inducono ad una maggiore (e inefficiente) spesa pubblica e, quindi, deficit, debito e alta pressione fiscale.

Di contro, i sistemi maggioritari (variamente intesi), che alla lunga tendono al bipartitismo, sono sostenuti da elettori che non possono facilmente discriminare tra differenti opzioni politiche all'interno dei governi, o tra le specificità, anche ideologiche, dei partiti all'interno di vaste coalizioni; quindi, l'unico conflitto che può nascere è quello con

l'opposizione, con il risultato, di un più forte controllo sulla spesa pubblica (e, quindi, sul deficit, sul debito, sulla pressione fiscale). Il partito al governo che aumenta deficit, debito e pressione fiscale, rallentando così la crescita e il benessere, inevitabilmente alle elezioni viene sanzionato dagli elettori.

Insomma, in ogni sistema bipartitico, l'arena politica mostra opzioni chiare, e altrettanto chiare funzioni obiettivo. E i risultati sono facilmente misurabili: chi sbaglia paga e va a casa.

Dopo la recente crisi del governo Prodi, e sulla spinta data dalla richiesta del Presidente Napolitano, è scoppiata un'inevitabile discussione su quale debba essere la legge delle leggi, cioè, la migliore legge elettorale per il nostro Paese. Ora, se l'obiettivo è più crescita, più benessere, migliore e più efficiente distribuzione del reddito e della ricchezza (per avere, appunto, più crescita e più benessere...) la risposta non può essere che una sola: legge maggioritaria tendente al bipartitismo. Il resto sono solo chiacchiere da bar.

Per questa ragione, come ha detto recentemente Gianfranco Fini in un'intervista, il referendum è una benedizione. Senza movimento referendario, senza firme, i tempi della riforma elettorale sarebbero infiniti.

E allora viva Guzzetta, viva Segni, viva il referendum, viva la riforma elettorale.

E, modestamente, viva anche questo piccolo libro che servirà a fare un po' di chiarezza.

1

Una lunga battaglia

di Mario Segni

Ma davvero il problema della legge elettorale è quello di scegliere tra sistema tedesco, spagnolo, francese (e fra poco portoghese, sudafricano e quant'altro)? Davvero basta prendere la legge elettorale di uno di questi paesi, che normalmente lì ha funzionato piuttosto bene, applicarla da noi con qualche modesta correzione per risolvere i problemi che ormai ci angosciano da circa due decenni? Ma se le cose sono così semplici, non è meglio prendere un bravo professore di diritto pubblico comparato, commissionargli un preciso lavoro, e darlo ai presidenti di Camera e Senato perché provvedano velocemente?

Ma neanche per idea. Tutte balle, caro amico. La Germania e la Spagna c'entrano poco con i nostri problemi. Tutto questo dibattito sui sistemi europei è una grande cortina fumogena che ha come unico risultato quello di non far

**Il richiamo
a modelli
stranieri
è malizioso,
è fatto ad arte
per non far
capire dove
si vuole
veramente
arrivare**

capire più niente a nessuno. Non voglio dire che i nostri politici lo facciano sempre per questo. A volte la ignoranza di certi protagonisti del nostro Parlamento è tale che non conoscono affatto ciò di cui parlano. Ma altre volte il richiamo a modelli stranieri è malizioso, è fatto ad arte per non far capire dove si vuole veramente arrivare. Quando Pier Ferdinando Casini parla di modello

tedesco, ad esempio, ha in testa una cosa molto diversa da quella che vige in Germania. Ma veniamo al punto, al vero problema. Perché ogni legge elettorale, ogni sistema istituzionale, ogni Costituzione deve dare una risposta ad una domanda fondamentale, deve compiere una scelta tra due modelli possibili. Tutto il resto viene di conseguenza.

La democrazia è il sistema che affida ai cittadini le scelte più importanti, la prima delle quali è quella del governo. Le democrazie moderne hanno due possibilità di realizzare questo obiettivo. O il governo viene scelto direttamente dai cittadini, e resta in carica sino a che i cittadini stessi, con un voto diverso, gli revocano il mandato e scelgono un altro governo; ovvero il compito di fare e disfare il governo viene affidato non ai cittadini direttamente, ma a un organo comunque eletto dal popolo, cioè il Parlamento. Nel primo caso il governo ha una investitura popolare diretta, e resta in carica sino alle nuove elezioni. Nel secondo il governo risponde al Parlamento, viene formato dalle maggioranze che si formano là dentro, e può venire rovesciato e sostituito in seguito a nuovi accordi tra i gruppi parlamentari. Spesso vengono formate maggioranze diverse, a volte il governo viene cambiato anche se la maggioranza rimane identica, perché se il Parlamento è sovrano nulla impedisce ad una maggioranza di dire che resta uguale ma che cambia il premier o i ministri.

Spesso vengono formate maggioranze diverse, a volte il governo viene cambiato anche se la maggioranza rimane identica

Chiariamo ancora meglio. Nel primo caso le alleanze e le scelte fondamentali, anche della persona che guida il governo, devono essere fatte prima delle elezioni. Il cittadino ha la possibilità di scegliere tra diversi candidati alla guida del governo, ognuno dei quali guida di norma un partito o una coalizione, e colui che riceve più voti viene investito del mandato di governare. E l'elettore quindi che decide chi governa e la sua scelta è irrevocabile sino a nuove elezioni. Nel secondo caso il cittadino vota un partito che in base ai voti ricevuti porta in Parlamento un corrispondente numero di parlamentari, e solo dopo le elezioni deci-

de, in base alle alleanze tra i partiti, quale governo fare. Il governo quindi, con questo schema, viene fatto dopo le elezioni, e non è detto che duri sino a quelle successive, perché, come si è detto, sono il Parlamento e i partiti a stabilire se e quanto dura in carica.

Una volta questa distinzione corrispondeva a quella tra regimi presidenziali e regimi parlamentari. Nei primi i cittadini eleggono direttamente il governo, che non deve avere la fiducia del Parlamento e può anche trovarsi in minoranza. E' il regime americano; Bush ha perso la maggioranza sia al Senato che al Congresso, ma rimane presidente sino alle prossime elezioni presidenziali, perché è il popolo a scegliere chi governa, cioè il Presidente. Ma oggi molti dei regimi parlamentari classici, ad iniziare da quello inglese, sono assai più simili al sistema americano che a quello che avevamo in Italia con la prima repubblica. In ambedue i casi i cittadini scelgono con il voto i leaders e i partiti che guideranno il governo. L'elettore americano ha scelto Bush, come quello inglese ha scelto Blair. Qualche volta, ma sono casi rari, il premier inglese viene cambiato durante la legislatura, e fra poco sta proprio per capitare questo tra Blair e Gordon Brown. Ma di norma il governo inglese è di legislatura.

La vera differenza quindi non è tra regimi presidenziali e regimi parlamentari: è tra i sistemi in cui si vota per il governo e quelli in cui si vota per il partito. O, se preferisci, tra quelli in cui il governo viene scelto dai cittadini con il voto, e quelli in cui viene scelto dai partiti dopo il voto. Intendiamoci, in linea di principio nessuno dei due sistemi può dirsi superiore all'altro. Ambedue sono pienamente democratici perché riconducono al voto del cittadino, sia pure con meccanismi diversi, le scelte principali. Ma io sono decisamente per il primo, perché in Italia, in questa fase storica, lo ritengo essenziale per il risanamento della cosa pubblica. Dopodiché non mi scandalizzo se altri sono

di parere opposto. E' perfettamente legittimo, per carità. Quello che mi scandalizza è che spesso chi vuole il ripristino della proporzionale, chi sogna il ritorno alla prima repubblica, dove il potere era tutto dei partiti che ogni nove mesi buttavano giù il governo, non lo dice apertamente ma si rifugia dietro lo schema del modello tedesco, spagnolo etc. Volete il ritorno al sistema dei partiti? E' legittimo, ma ditelo apertamente. Quello che non è legittimo è prendere in giro il cittadino.

Questa è la scelta fondamentale. Questa è la posta in gioco. E' una posta fondamentale perché incide sulla sorte dei partiti e di gran parte degli uomini politici di oggi. Ma è fondamentale soprattutto perché da essa dipende se in futuro l'Italia potrà essere governata o non. Non voglio dire che il maggioritario assicura statisti lungimiranti e governanti probi. Nessun sistema ci garantisce un Napoleone o un Giulio Cesare. Per buoni che siano gli strumenti democratici, dipende alla fine dal cittadino se usarli saggiamente oppure non. Quello che voglio dire è che il sistema che proponiamo, e per cui facciamo il referendum, dà a chi governa gli strumenti per decidere, per prendere le decisioni, per fare le scelte: per governare per l'appunto. Il sistema opposto condanna alla paralisi, al compromesso, alla mediazione infinita. **Non vi possiamo promettere governi buoni. Ma vi promettiamo che colui che sceglierete avrà gli strumenti per governare** Non vi possiamo promettere governi buoni. Ma vi promettiamo, questo sì, che colui che sceglierete avrà gli strumenti per governare. Starà poi a voi scegliere bene.

Non è un caso che in questa fase storica tutte le grandi democrazie abbiano sistemi di questi tipo, e cioè istituzioni per le quali il governo viene scelto dal voto degli elettori, e rimane in carica sino alle elezioni successive (e di conseguenza è stabile). Così è in Inghilterra, negli Stati Uniti, in Francia, in Spagna, pur con meccanismi diversissimi tra loro. Regole opposte vi sono in Belgio e in Olanda; e il Belgio, che è obbligato al sistema proporzionale dalla presenza di due comunità etniche diversissime come il fiammin-

go e il vallone, paga da decenni alla instabilità di questo sistema un prezzo altissimo: un debito pubblico enorme. Proprio come capitò a noi con la prima Repubblica.

Un caso particolare è la Germania. La repubblica federale tedesca non ha una legge elettorale né regole costituzionali che diano al cittadino il potere di scegliere il governo. Lì quindi, almeno formalmente, si vota per il partito. Ma da sessant'anni, da quando esiste, la Repubblica federale ha due grandi partiti, il partito socialista e la Democrazia Cristiana, e, tranne questa ultima volta, le elezioni sono state sempre una scelta tra i due partiti e i loro leaders. Anche se con regole proporzionali la Germania ha sempre funzionato

**Anche se
con regole
proporzionali
la Germania
ha sempre
funzionato
da paese
maggioritario.
Là vi sono due
grandi partiti,
intorno al 40%;
da noi non
ve ne è
neanche uno**

da paese maggioritario. Pur essendo formalmente un voto per il partito quello tedesco è stato nella sostanza un voto per il governo. Funzionerebbero allo stesso modo le regole tedesche importate in Italia? Neanche per idea. Là vi sono due grandi partiti, intorno al 40%; da noi non ve ne è neanche uno. Là vi sono in tutto sei partiti: da noi ve ne sono ventisei. Grazie a questo fatto, e al carattere dei tedeschi, un sistema che ha molti difetti funziona abbastanza bene. Da noi non funzionerebbe affatto. In realtà chi vuole portare in Italia il sistema tedesco non vuole trasformare l'Italia nella repubblica tedesca. Vuole lasciare le cose come stanno con una spruzzata di regole germaniche. Spaghetti in salsa bavarese, al massimo.

Questo è il panorama del mondo occidentale. Che fare da noi? Il referendum offre una soluzione. Ma prima di arrivare a questo devo fare un passo indietro, e ricordare come è stato vissuto e affrontato il problema dal dopoguerra in poi. Chiedo scusa al lettore. Ma tornerò rapidamente ai fatti, ai problemi e alle facce di oggi.

All'indomani della guerra la Costituzione e la prima legge elettorale, varata sul modello proporzionale, diedero all'Italia un impianto di tipo parlamentare classico, quello

che prevede la presenza di molti partiti e dà alle alleanze che si fanno e si disfanno in Parlamento il potere di creare e far cadere i governi. L'Italia fu collocata cioè nell'ambito dei paesi del secondo tipo, quello in cui col voto si sceglie un partito, non si decide il governo. Non mancarono alla Costituente voci contrarie, e furono voci di grande autorevolezza: grandi costituzionalisti come Mortati e esponenti del partito d'azione come Valiani si batterono per il presidenzialismo, per assicurare al paese quel bene prezioso che è la stabilità di governo. Ma l'esperienza del fascismo era troppo vicina per permettere una soluzione del genere. La paura di un nuovo autoritarismo fece preferire scelte di governi deboli. Del resto i due grandi contendenti, la Democrazia Cristiana e il Partito Comunista, non sapevano chi avrebbe vinto il duello decisivo, e nella paura di perdere, e non fidandosi della democraticità dell'altro, preferirono un sistema che non desse troppi poteri al governo. Era la soluzione inevitabile, e fu quella che si impose.

Nonostante questo i primi anni della repubblica furono felici. I governi De Gasperi furono forse i migliori della nostra storia, e furono governi stabili. Anche se con parecchi cambiamenti, tra il '48 e il '53 vi fu in sostanza un governo di legislatura, pur con una legge elettorale ferreamente proporzionale. Ma vi era una situazione politica talmente particolare che, seppure in regime proporzionale, l'Italia visse in sostanza con un sistema bipolare. Al culmine della guerra fredda, il mondo era spaccato in due: Stati Uniti e Nato da questa parte, Unione Sovietica e paesi satelliti dall'altra. L'Italia era altrettanto spaccata: Democrazia Cristiana e alleati al governo, Partito comunista e socialisti all'opposizione. Nessun dialogo, nessuna connessione. O di qua o di là. La maggioranza era obbligata ad essere compattissima. Lo fu, e sotto la guida illuminata di De Gasperi governò bene.

**Che fare da noi?
Il referendum offre una soluzione**

I governi De Gasperi furono forse i migliori della nostra storia, e furono governi stabili. Tra il '48 e il '53 vi fu in sostanza un governo di legislatura

Da allora, era il 1953, la legge elettorale proporzionale divenne il dato fisso della politica italiana

Ma De Gasperi sapeva bene che questo non sarebbe durato, capiva che se la successiva maggioranza fosse stata risicata il potere di veto dei piccoli avrebbe paralizzato la coalizione, vedeva che la situazione si sarebbe scongelata e questo avrebbe portato a compromessi e a pateracchi. Cercò di porvi rimedio con una legge che poneva un premio di maggioranza che desse respiro alla coalizione centrista. Non era l'ideale, e un anno dopo nel suo ultimo discorso avrebbe fatto un appello per il collegio uninominale, rimpiangendo di avere ceduto alle pressioni degli alleati che non lo avevano voluto. Ma era una legge saggia, che avrebbe dato maggiore stabilità. Ingiustamente fu ribattezzata legge-truffa, non scattò, e poco dopo le elezioni fu abrogata. Da allora, era il 1953, la legge elettorale proporzionale divenne il dato fisso della politica italiana. Prima lentamente, poi a ritmo sempre più sostenuto, iniziò l'era della instabilità.

Nei quaranta anni successivi, sino al '94 in cui entrò in vigore il maggioritario, l'Italia battè i record di instabilità e di partitocrazia. La durata media dei governi fu di nove mesi. La pratica delle crisi, delle verifiche, delle pre e post

Nei quaranta anni successivi, sino al '94 in cui entrò in vigore il maggioritario la durata media dei governi fu di nove mesi

crisi arrivò sino al comune più piccolo. Vi fu una regione, la Calabria, che in una legislatura superò ogni record passando più giorni in crisi che con un governo in carica. Con un sistema di questo genere il potere si trasferì totalmente ai partiti, che decidevano quale governo fare, quando buttarlo giù, quali ministri nominare e così via. Il vero arbitro della politica italiana non era il presidente del Consiglio ma il segretario della Democrazia cristiana, cioè del maggior partito. Il reale centro di decisione non era il Consiglio dei ministri ma il vertice dei segretari di partiti. Lo strapotere dei partiti e la loro arroganza determinò una straordinaria ondata di clientelismo. Non vi era nomina, promozione, decisione della pubblica amministrazione che non fosse permessa e contrattata dai partiti. Avere in tasca

la tessera, e quindi la protezione di un partito, diventava essenziale per molte carriere. Le partecipazioni statali si moltiplicarono e l'invasione dello stato nell'economia non ebbe più freni. La conseguenza non poteva essere che l'esplosione della spesa pubblica. All'inizio degli anni '90 il rapporto deficit PIL era arrivato al 12%, e il debito pubblico varcava la soglia del 120°% del prodotto interno lordo. In più si realizzava in pieno una triste previsione fatta da Sturzo negli anni '20, quando aveva scritto un famoso articolo intitolato "Le tre male piante". "La partitocrazia e la presenza pubblica nell'economia, scriveva Sturzo, sono due male piante, e dove allignano ne cresce sempre una terza, la corruzione". Stava per scoppiare Mani Pulite, che avrebbe rivelato a tutti (ma tanti ne erano a conoscenza) che il sistema dei partiti era immerso in una spaventosa rete di illegalità, di tangenti, di reati.

Lo strapotere dei partiti e la loro arroganza determinò una straordinaria ondata di clientelismo

All'inizio degli anni '90 l'Italia era dunque precipitata in una vera e propria crisi di sistema. Nessun governo e nessuna maggioranza erano in grado di affrontare i drammi nei quali il paese stava precipitando: debito pubblico che esplodeva, amministrazione che diventava sempre più inefficiente, corruzione che dilagava. Qualunque governo era condizionato dai partiti, che di quei mali erano la causa. Ogni seria azione di risanamento avrebbe richiesto anni di azione decisa da parte di governi stabili e autorevoli; ma le alchimie della partitocrazia rendevano instabile ogni compagine. Ormai bisognava cambiare il sistema, le regole del gioco. Quelle che c'erano non funzionavano più.

La parte più attenta del mondo politico si era accorta di questo. Dall'inizio degli anni '80 la riforma istituzionale era entrata nell'agenda politica. Era raro che una crisi di governo (allora erano frequenti) si concludesse senza un impegno più o meno generale ad affrontare la legge elettorale e la riform-

All'inizio degli anni '90 l'Italia era dunque precipitata in una vera e propria crisi di sistema

Di tutti i politici di allora il più convinto della necessità delle riforme istituzionali era Bettino Craxi. Fu lui a lanciare l'idea della "grande riforma"

ma della Costituzione. A metà degli anni '80 partì la prima Bicamerale, presieduta da un ottimo parlamentare liberale, Aldo Bozzi. Compilò volumi di proposte, alcune delle quali ottime. Come per le altre Bicamerali tutte quelle proposte rimasero nel cassetto.

Di tutti i politici di allora il più convinto della necessità delle riforme istituzionali era Bettino Craxi. Craxi era un politico moderno, convinto che le istituzioni italiane fossero vecchie e dovessero adeguarsi a quelle delle grandi democrazie occidentali. Fu lui a lanciare l'idea della "grande riforma". La sua idea era in sostanza una modifica della Costituzione di tipo presidenzialista, accompagnata da un cambiamento in senso maggioritario della legge elettorale. Pensava probabilmente a un sistema di tipo francese. Era affiancato da una delle menti più acute del mondo politico e giuridico, Giuliano Amato. Non gli mancavano gli strumenti per essere il protagonista di un grande cambiamento del sistema politico italiano. O almeno per provarci seriamente.

E invece non ci provò mai. La "grande riforma" rimase sempre una parola, un'idea, uno slogan. Non fu mai trasformata in un vero e proprio progetto. Ma soprattutto Craxi non spinse mai sull'acceleratore, non ingaggiò mai su questo una vera battaglia. Contrariamente al suo temperamento e alle sue abitudini, si limitò a verificare che su questo non c'era il consenso degli altri partiti, soprattutto della Democrazia Cristiana, e a trarne le conseguenze. Anzi quando si indebolì la resistenza degli altri e la riforma divenne possibile, Craxi si schierò dalla parte opposta e divenne il più formidabile avversario del cambiamento. I referendum elettorali ebbero in lui il più fiero nemico.

La "grande riforma" rimase sempre una parola, un'idea, uno slogan. Non fu mai trasformata in un vero e proprio progetto

Mi sono chiesto tante volte che cosa abbia determinato in lui un cambiamento così profondo. Quando pensava alla grande

riforma Craxi era sincero, e di questo avevamo parlato varie volte. La sua storia, la sua formazione culturale, il suo temperamento lo portavano a cercare un modo diverso di fare politica. Sapeva bene che per uscire dall'impasse l'Italia aveva bisogno di governi forti e stabili, e aspirava ad essere lui a cambiare le istituzioni italiane.

Ma dopo anni di battaglie coraggiose e di successi Craxi aveva acquisito la mentalità di tanti politici (troppi direi) immersi nella battaglia quotidiana, legati alla vittoria immediata e alla conquista del potere. La stretta alleanza con la DC di Andreotti e Forlani gli aveva tolto la possibilità di governare l'Italia, come lui avrebbe voluto, ma gli

dava un potere immenso. Fare la battaglia per la riforma elettorale e per il maggioritario avrebbe significato rompere quella alleanza e rischiare il tutto per tutto. In caso di vittoria sarebbe diventato il leader della seconda repubblica; in caso di sconfitta sarebbe uscito di scena. Ma arrivato a quel

**Craxi
per difendere
gli interessi
del partito,
non difese più
gli interessi
del paese**

punto Craxi non aveva più la voglia di far prevalere la strategia sulla tattica, di impegnarsi in una rischiosa battaglia campale. Quando iniziò la battaglia parlamentare sulla elezione diretta del sindaco gli scrissi una lettera chiedendogli di mettersi a capo della campagna. Craxi la lesse con grande rispetto alla direzione del partito, ma quando un giovane deputato gli chiese di appoggiarla rispose che la riforma era bellissima, ma che i socialisti non avrebbero avuto più un sindaco. E così per difendere (in modo sbagliato) gli interessi del partito, non difese più gli interessi del paese.

Ma le contraddizioni di Craxi erano l'emblema di tutto il mondo politico. C'era bisogno di una grande riforma che consentisse ai cittadini di operare direttamente la scelta del governo, sottraendolo così ai veti e alle tagliole della partitocrazia e rendendolo stabile. Solo questo avrebbe permesso una lotta efficace alla esplosione del debito pubblico, alla criminalità, alla corruzione e alla inefficienza. Ma una riforma del genere avrebbe privato del loro potere gli apparati dei partiti, che dominavano i gruppi parlamentari e il

Ma proprio in quegli anni Giovanni Guzzetta e Serio Galeotti scoprirono che per cambiare la legge elettorale era possibile fare un referendum

Parlamento. D'altra parte la frammentazione, la rissosità dei partiti, che erano l'effetto della crisi, rendevano sempre più ardua una decisione coraggiosa e complessa come la riforma elettorale o la modifica della Costituzione. In altre parole la crisi del sistema richiedeva la riforma; ma più entrava in crisi e meno era capace di farla.

Per cambiare le cose ci voleva un soggetto esterno al mondo politico. Tutti pensavano che fosse impossibile. Ma proprio in quegli anni un giovane studente di giurisprudenza, Giovanni Guzzetta, e un anziano e illustre professore di diritto costituzionale, Serio Galeotti, scoprirono, ognuno per suo conto e per strade diverse, che per cambiare la legge elettorale, cioè il perno del sistema politico, era possibile fare un referendum: e che quindi il sistema politico poteva essere cambiato, in modo pacifico e democratico, da un soggetto del tutto nuovo, che fino a quel momento in questo travaglio non aveva avuto voce in capitolo: il popolo.

Ho scritto la storia dei referendum elettorali in un libro, "La rivoluzione interrotta", edito da Rizzoli. Voglio tranquillizzare chi mi legge: non ho intenzione di raccontarla qui di nuovo. Ricordo soltanto, soprattutto ai giovani che non ricordano certo quegli anni, che i due referendum elettorali furono vinti con una maggioranza bulgara, e che il 18 aprile del 1993 oltre 28 milioni di italiani, l'83% dei votanti, consacrarono con il sì il passaggio al maggioritario e al collegio uninominale. In tutta la storia repubblicana nessun referendum ha avuto una percentuale di consensi tanto alta quanto i due referendum sulla legge elettorale del '91 del '93.

I due referendum elettorali furono vinti con una maggioranza bulgara. L'83% dei votanti, consacrarono con il sì il passaggio al maggioritario

Ma è lecito chiedersi adesso perché dopo due vittorie così strepitose la questione è ancora aperta. Me lo sono chiesto tante volte anche io e ho trovato tre risposte.

La prima è semplice. La questione è ancora aperta perché la riforma non è mai stata completata. Non è mai entrata veramente a regime. Essendo sempre rimasti in mezzo al guado, in una situazione ibrida in cui vi era un po' di proporzionale e un po' di maggioritario, un po' di un sistema e un po' dell'altro, le cose non hanno funzionato e oggi la pubblica opinione è stanca e confusa. Tanto è vero che dove le cose sono state fatte bene, dove la riforma è andata sino in fondo, le cose funzionano egregiamente e nessuno pensa seriamente di tornare indietro. Mi riferisco a tutti gli enti locali, Comuni, province, regioni. Qualcuno rimpiange il vecchio sistema, dove i sindaci non contavano nulla ed erano in balia delle furibonde risse tra i partiti? Non credo. Nei comuni l'Italia è cambiata, e decisamente in meglio. Il sindaco oggi rappresenta veramente la città, è il suo punto di riferimento. Nelle regioni il cambiamento è più lento, perché la riforma è arrivata più tardi e la situazione è più complessa. Ma essendo stato per vari anni al Parlamento europeo e avendo osservato dall'angolo visuale europeo le cose italiane ti posso assicurare che la elezione diretta del governatore ha portato alcuni presidenti ad inserirsi, per la prima volta, nello scenario europeo. L'Europa è abituata alla stabilità e a tempi lunghi. La girandola dei presidenti rendeva impossibile per chiunque stabilire un rapporto. Oggi che un presidente dura cinque anni le cose sono diverse. I nostri presidenti partecipano alle riunioni, sono presenti nelle istituzioni. Ed esservi significa partecipare alle decisioni, entrare nei meccanismi, attingere ai finanziamenti. A livello di comuni e regioni siamo diventati veramente europei, e non è poco.

La questione è ancora aperta perché la riforma non è mai stata completata

L'Europa è abituata alla stabilità e a tempi lunghi

Tutto questo è avvenuto perché negli anni delle vittorie referendarie abbiamo strappato la elezione diretta dei sindaci e dei presidenti della provincia, nel '93, e quella dei presidenti di regione, nel '99. Ma a livello centrale non ce l'abbiamo fatta. L'equivalente della riforma dei sindaci a

livello nazionale sarebbe la elezione diretta del premier, quella che io ho definito “il sindaco d’Italia”. Ma per averla proposta infinite volte sono stato tacciato di autoritarismo, di scarsa democraticità. Un premier eletto dai cittadini? Aperti cielo, ai nostri politici è sempre sembrata una bestemmia, e il parlamento si è indignato e ribellato. Una siffatta riforma richiede una modifica costituzionale. Qualcosa del genere vi era, per la verità, nella riforma varata ultimamente dal centro destra, ma purtroppo infilata in tanti altri pasticci che i cittadini hanno finito per bocciarla. Ma di una semplice riforma che trasferisse a Roma il meccanismo sperimentato con successo nei comuni il sistema non ha mai voluto parlare.

Per la verità anche una corretta applicazione del principio maggioritario, quello che i cittadini avevano votato con il referendum del ‘93, ci avrebbe portato sostanzialmente allo stesso risultato. Le coalizioni hanno saggiamente preso l’abitudine di indicare il candidato a premier, per cui gli elettori votano non solo una alleanza ma anche il nome del futuro Presidente, Berlusconi o Prodi in questi anni. Un sano maggioritario, come quello che vi è in Inghilterra ad esempio, avrebbe garantito a chi vinceva una solida maggioranza. In concreto, pur senza scriverlo in Costituzione, avremmo avuto governi di legislatura votati dai cittadini. Ma sin dalla prima vittoria referendaria è iniziata in parlamento una sottile campagna diretta a svuotare pezzo a pezzo le regole e lo spirito del maggioritario. Si è cominciato ad ammettere al finanziamento pubblico tutti i partiti, anche i più piccoli, e si è arrivati ultimamente al 1%. Si è permesso di fare gruppi parlamentari a raggruppamenti sempre più modesti. Ultimamente anche un solo parlamentare fa gruppo a sé, ha diritto di parola sempre, ha finanziamenti e uffici, e nelle crisi va dal Presidente della Repubblica. Si è insomma messo in atto passo passo un meccanismo che

**Un premier
eletto
dai cittadini?
Aperti cielo,
ai nostri politici
è sempre
sembrata una
bestemmia**

**Un sano
maggioritario
avrebbe
garantito
a chi vinceva
una solida
maggioranza**

spinge non alla unione e alla aggregazione, ma alla frammentazione. Le divisioni vengono premiate. Ora la forza del maggioritario è quella di spingere i politici a unirsi, a creare aggregazioni, a cercare l'unità. Se si creano regole che premiano le divisioni il maggioritario non funziona, poiché i politici e i parlamentari tendono a dividersi. Dal '93 ad oggi mentre i referendum spingevano da una parte, il Parlamento con le sue leggi remava silenziosamente dall'altra parte.

La seconda ragione è che il passaggio dal proporzionale al maggioritario, operato a furor di popolo col referendum del '93, non è solo il passaggio da un meccanismo ad un altro: è un cambiamento epocale, una trasformazione del modo di vivere di una intera società, non della sola classe politica. Col proporzionale in sostanza si governa tutti assieme. A volte non vi è nemmeno un vincitore e uno sconfitto. Spesso si pareggia. Nessuno esce veramente dal giro. La regola fondamentale è il consociativismo, ovvero l'ammucchiata. Nei governi della prima repubblica il governo non decideva mai da solo. In qualche misura la opposizione era sempre coinvolta. Le decisioni insomma le prendevano un po' tutti assieme (e con tangenti scopri che lo stesso valeva purtroppo anche per le tangenti). Quindi nessuno usciva dal giro. Variavano le quote del potere, ma una nicchia era garantita a tutti. Col maggioritario è diverso. C'è uno che vince e uno che perde, e lo si vede immediatamente la sera stessa delle elezioni. Si introduce nella vita pubblica il principio della responsabilità: chi governa ha gli strumenti per decidere, ma se ne assume la responsabilità. Chi perde esce dal giro, se ne riparla un'altra volta. Insomma si passa dall'inciucio alla competizione. È un po' come far entrare il mercato e la concorren-

La forza del maggioritario è quella di spingere i politici a unirsi, a creare aggregazioni, a cercare l'unità

Il passaggio dal proporzionale al maggioritario, operato a furor di popolo col referendum del '93 è un cambiamento epocale

Chi governa ha gli strumenti per decidere, ma se ne assume la responsabilità. Chi perde esce dal giro

za laddove regnava il monopolio e la gestione comune.

Secoli di storia ci hanno assuefatto a questo modo di vivere, che si sposa con alcune nostre caratteristiche, non proprio le migliori. E questo non riguarda solo i politici. Riguarda un po' tutti, almeno tutta la classe dirigente. Anche all'imprenditore, al giornalista, al professionista, al professore il clima da ammucchiata può andare bene. Anzi spesso sta benissimo. Si è amici di tutti, si fanno affari con tutti, si è in buoni rapporti con tutti. Il maggioritario in politica è duro, proprio come la concorrenza in economia.

La svolta del '93 è stata quindi una rivoluzione non solo nella politica, ma nella cultura, nel modo di vivere, nella vita di tutta la società. E' stato un gigantesco innesto di cultura e di regole anglosassoni in un corpiccione assuefatto da secoli alle tradizioni italiane. Non poteva non esserci una crisi di rigetto. C'è stata, ed enorme. L'avevamo prevista, ma non così ampia e così potente. Per questo dopo tanti anni la tentazione del ritorno al passato è forte.

La terza ragione è che il ceto politico è per natura partitocratico, e quindi ostile ad ogni riforma che taglia le unghie allo strapotere dei partiti. Qui non si tratta di un fatto italiano, né legato a questo sistema di partiti particolare. È un fatto generale. Ogni ceto sociale tende ad

Il ceto politico è per natura partitocratico, e quindi ostile ad ogni riforma che taglia le unghie allo strapotere dei partiti aumentare il proprio potere e a perpetuare la propria esistenza. Il proporzionale, che dà spazio alla partitocrazia lo favorisce. Il maggioritario, che immette nella politica pezzi di società civile, lo comprime. In Francia per decenni, dopo che nel '58 De Gaulle trasformò il sistema, il ceto politico cercò in vari modi di tornare alle vecchie abitudini. Il grande politologo Duverger bollò queste tendenze in un famoso libro, "La nostalgie de l'impuissance". La parte peggiore del mondo politico tende alla paralisi, spiegò, perché questa mette a rischio il paese ma perpetua il potere dei politici.

Le resistenze quindi sono state enormi. A queste aggiungo gli errori e le debolezze di chi ha guidato la battaglia per

le riforme, le mie per prime. Comunque la conclusione è evidente: nei comuni, nelle province e nelle regioni l'Italia è maggioritaria; in Parlamento è metà maggioritaria e metà proporzionale. Nel complesso un pasticcio che non può funzionare, e dal quale bisogna uscire. Ma attenzione, dopo le ultime elezioni la scena è cambiata. Mentre prima il fronte proporzionalista giocava in difesa e si limitava a frenare, dopo la controriforma elettorale dell'anno scorso è passato all'attacco, ed ha un obiettivo preciso e ambizioso: azzerare tutto e tornare sistema dei partiti della prima repubblica, al proporzionale puro. Questa strategia ha un leader, un contenuto e un campo di battaglia. Il leader è Pier Ferdinando Casini. L'obiettivo è il grande centro. Il campo di battaglia è la legge elettorale e il referendum. Perché se il referendum vince Casini ha perso. Se il referendum viene bloccato Casini vince.

L'obiettivo è il grande centro perché se il referendum vince Casini ha perso. Se il referendum viene bloccato Casini vince

Il termine "grande centro" ha molti significati. Da un punto di vista di contenuti può avere significati positivi. Il centro indica una posizione equilibrata, mediana, estranea agli estremismi. In questo senso di centristi ce n'è una valanga, e io sono tra quelli. Rifuggo naturalmente dai radicalismi, mi considero un moderato. Il clima da guerra civile che da anni domina nella politica italiana non mi piace. Preferirei una battaglia politica fatta di ragionamenti, di proposte concrete, piuttosto che di insulti. Detesto la volgarità cui scendono spesso i politici (molti della Lega vi hanno dato un grande contributo). In questo senso centrisimo equivale a moderazione e a civiltà. Magari tornasse in Italia un clima di questo genere.

Ma la proposta politica del grande centro è una cosa diversa. Casini indica anche una linea politica e un programma, e su alcune cose, lo dico subito, sono d'accordo. La sua difesa dell'Europa è giusta, e lo differenzia nettamente dalla Lega. Ultimamente ha fatto

Ma la proposta politica del grande centro è una cosa diversa

benissimo a votare a favore della missione in Afghanistan, dimostrando una coerenza che è mancata agli altri del centro destra. Ma non sta in queste differenze la sua proposta politica. Perché la vera sostanza del grande centro non è un nuovo programma, ma un nuovo sistema di alleanze.

Casini lavora per un partito, o per una alleanza di partiti, che non si presenti né con la destra né con la sinistra, ma si presenti da sola, autonoma, rifiutando alleanze precostituite, e che solo dopo le elezioni (se non ha i voti per governare da sola) decida con chi allearsi. In questo sta la novità della proposta. E si badi che, rispetto agli ultimi dieci anni, è una novità rivoluzionaria. Perché nelle ultime tre

**Teoricamente
un “grande
centro”
potrebbe
avere una sua
maggioranza
e governare da
solo. Ma solo
teoricamente**

elezioni, 1996, 2001 e 2006, si sono avute due grandi coalizioni che si presentavano con un candidato a premier e con una alleanza precostituita. Ambedue le coalizioni dicevano agli elettori: siamo qua, siamo composti da questi partiti, se vinciamo il premier sarà tizio, non cerchiamo nuove alleanze, vi chiediamo i voti per governare.

L'ultima volta, grazie anche alla infausta legge elettorale che vogliamo cambiare, è successo un gran pasticcio e ha vinto una coalizione un po' azzoppata, perché al Senato la maggioranza bisogna cercarla col lanternino. Ma le altre volte un vincitore con una maggioranza sufficiente c'è stato, Prodi nel '96 e Berlusconi nel 2001. E tutti e due hanno governato con la maggioranza e i parlamentari che gli elettori avevano scelto.

Con la proposta di Casini questo schema salta. Teoricamente un “grande centro” potrebbe avere una sua maggioranza e governare da solo. Ma solo teoricamente. Guardiamo un po' la realtà italiana. Quali sarebbero i partiti, le forze della società, che entrerebbero nella coalizione centrista? Casini ha certo l'appoggio di Mastella. Mi pare che una operazione di questo genere interessi Rutelli e un buon pezzo della attuale Margherita, da De Mita a Marini. Il gossip della politica attribuisce a Luca di Montezemolo l'intenzione di scendere in campo con questi, e una attenzione

al progetto non la ha mai nascosta Mario Monti. Vi sono quindi alcune personalità importanti. Ma potrebbe avere la maggioranza?

Numeri alla mano, un blocco centrista dovrebbe, oltre a quello che si è detto, mietere gran parte dei voti che oggi fanno capo a Forza Italia e ai DS. Ma è possibile mettere insieme gli elettori di D'Alema e quelli di Berlusconi? Non scherziamo. L'elettore italiano ormai è bipolare. O di qua o di là. A votare in massa per il centro non ci pensa nemmeno. E Casini, Mastella e compagni lo sanno benissimo. Quindi il loro progetto non è fare un centro che governi da solo. È costruire una forza di media grandezza che dopo le elezioni sia libera di allearsi con la destra o con la sinistra. Ai tempi di Depretis questo si chiamava trasformismo. Craxi lo ingentilì con "la politica delle mani libere" e Andreotti inventò l'aneddoto del "pane che si poteva comprare dai due forni." Ma la sostanza è rimasta la stessa.

L'elettore italiano ormai è bipolare. O di qua o di là. A votare in massa per il centro non ci pensa nemmeno

E la sostanza sarebbe un ritorno indietro di vent'anni, la distruzione di tutto quello che abbiamo fatto per dare all'Italia una politica europea, per darci le regole del bipolarismo e dell'alternanza. Sarebbe la cancellazione della stabilità che abbiamo conquistato nei comuni e nelle regioni. La elezione diretta del sindaco e del governatore verrebbe spazzata da un ritorno alla vecchia proporzionale. Se vince la logica che decidono tutto i partiti, perché si dovrebbe permettere che nei comuni, nelle province e nelle regioni decidano i cittadini? E stai attento, caro amico. Degli anni 80, nei quali ripiomberemmo, ritroveremmo il peggio, il caos e la instabilità, non il meglio, cioè i grandi partiti. Non avremo più una Democrazia Cristiana che arriva al 35%, un partito comunista che sfiora il 30% e un partito socialista che punta al 15%. Il passato non torna. Avremo una miriade di centri e centrinì, una girandola di fusioni e scissioni. Quello che

La politica delle mani libere eredita il trasformismo e il ribaltonismo

Questo è lo scenario che ci propone la strategia di Casini ancora oggi è una eccezione e per cui ci indigniamo diventerebbe la norma. Perché la politica delle mani libere erigge a sistema il trasformismo e il ribaltonismo. Non prendo impegni con nessuno, non devo rendere conto a nessuno, e quindi mi alleo con chi voglio.

Un grande centro di questo genere diverrebbe inamovibile. Si alleerebbe di volta in volta con la destra o con la sinistra, con Fassino o con Fini, ma gli uomini chiave del centro sarebbero sempre gli arbitri della situazione, destinati a rimanere al governo per sempre, qualche sia il risultato delle elezioni. E come in tutte le attività umane la inamovibilità è deleteria. Il ricambio è salutare, porta alla ribalta facce nuove, fa circolare idee, rompe incrostazioni. La DC crollò perché cinquanta anni di potere la avevano ingessata, ed era stata un grande partito con grandi uomini. Te li immagini vent'anni di potere del grande centro che si prospetta?

Questo è lo scenario che ci propone la strategia di Casini. Ma per farlo deve cancellare ogni traccia del maggioritario, e soprattutto sbarrare la strada al referendum. Perché il referendum (ed è per questo che lo abbiamo fatto) dà una spinta decisiva al bipolarismo, anzi ci porta verso il bipartitismo, con un partito dei moderati da una parte e il partito democratico dall'altra. Sul referendum si gioca quindi il futuro del sistema. Chi vuole una Italia europea, con due grandi partiti, ci aiuti. Chi preferisce o si arrende al caos e il frazionismo di oggi è giusto che ci combatta.

Il mondo politico si sta schierando. Quelli che da anni si battono per il bipolarismo sono con il referendum. Da Martino a Parisi, da Fini a Barbera e a Morando. La sinistra radicale è sul fronte opposto. Ha sempre rifiutato il maggioritario, in nome di una cultura che privilegia la centralità dei partiti. I piccoli partiti, con la lodevole eccezione di Rotondi, combattono contro il referendum una battaglia senza quartiere. Diliberto, Mastella, Pecoraro

Il mondo politico si sta schierando. Quelli che da anni si battono per il bipolarismo sono con il referendum

Scanio, combattono contro il referendum una battaglia senza quartiere. Dicono che per andare avanti dovremo passare sui loro corpi. Noi non vogliamo passare sul corpo di nessuno, ma avanti ci andremo, questo sì. Berlusconi dovrà decidere. Se ascolterà gli umori profondi del suo elettorato ci aiuterà. Se ascolterà Bossi lo avremo contro. Vedremo.

**Ma nel
referendum
non contano
solo i big.
Contano
i cittadini**

Ma nel referendum non contano solo i big. Conti tu. Contano i movimenti, le organizzazioni, i sindaci, le comunità. Contano i cittadini. In breve conta l'Italia nel suo complesso. Abbiamo di fronte una scelta storica. Se il Parlamento la farà tanto di guadagnato. Se no saremo noi a decidere, con le nostre firme adesso, con il nostro voto fra un anno.

2

L'Italia merita di più

di Giovanni Guzzetta

I referendum è un *leva* necessaria

Già di suo, il dibattito sulla riforma della legge elettorale è tra i più difficili che una classe politica possa affrontare. I parlamentari sanno bene che, dalle regole di voto, dipende il proprio destino e le *chances* della propria rielezione. Se c'è da sperare, dunque, che – quando i partiti affrontano simili problemi – un occhio sia rivolto all'interesse generale, l'altro è certamente focalizzato sull'interesse egoistico della propria parte politica.

Un sistema elettorale proporzionale, quale, seppur corretto, è l'attuale, massimizza la rappresentanza di ciascun partito. Ed è pertanto impossibile fare una riforma in senso maggioritario che non peggiori la posizione di qualcuno. Per questo riformare è così difficile. Perché bisogna superare il dissenso, spesso decisivo, di chi non ha alcun interesse ad accettarla.

Mai come in questo caso, dunque, l'interesse generale (una democrazia stabile e capace di decidere) confligge con l'interesse particolare di molte delle forze politiche determinanti per fare la riforma.

È impossibile fare una riforma in senso maggioritario che non peggiori la posizione di qualcuno

A questo generale paradosso, se ne aggiunge un altro. La riforma elettorale è anche una delle merci di scambio, o delle sirene, agitate da chi si rende disponibile

per puntellare le fragili maggioranze di governo. Maggioranze deboli anche per responsabilità della legge elettorale.

Ecco il paradosso: più il sistema è debole, più il “valore di mercato” dei potenziali soccorritori della maggioranza sale. Questi ultimi, dunque, hanno tutto l’interesse che la legge elettorale non diventi migliore, non assicuri più stabilità, non garantisca maggioranze più ampie. Il proprio potere contrattuale crollerebbe verticalmente.

E così, in questa babele di interessi e di proposte, tutto è possibile. Persino che qualcuno, rimpiangendo il bel tempo antico, proponga soluzioni che smantellino il bipolarismo e ci riconsegnino alle pratiche della prima repubblica, con i partiti che fanno e disfano a piacimento i governi in Parlamento, senza alcun rapporto con la volontà espressa dagli elettori al momento del voto. Solo in Italia può capitare che il bipolarismo sia ancora considerato un’opzione e non – come accade ovunque – la pre-condizione necessaria per assicurare governabilità e responsabilità delle maggioranze politiche.

In un contesto del genere non ha molto senso discutere accademicamente di sistemi elettorali, sui quali, peraltro, ogni giorno se ne sente una nuova. Il primo problema è trovare una “leva” che renda realisticamente possibile arrivare al cambiamento ed evitare il più grande dei pericoli: che si ritorni al voto con l’attuale, disastrosa, legge elettorale.

Questa leva si chiama *Referendum*. L’unico strumento in grado di imprimere una pressione sufficientemente “convincente” al sistema politico.

Perché? Perché il referendum è un mezzo costituzionale che consente ai cittadini di fare una riforma comunque. Anche se il sistema politico, alla fine, si dimostra incapace di autoriformarsi.

Più il sistema è debole, più il “valore di mercato” dei potenziali soccorritori della maggioranza sale

Solo in Italia può capitare che il bipolarismo sia ancora considerato un’opzione e non la pre-condizione necessaria per assicurare governabilità

L'Italia ha bisogno di una svolta

Per questo motivo l'iniziativa referendaria non ha solo una finalità tecnica, quella, cioè, di modificare le regole elettorali. Essa rappresenta molto di più. Esprime una scommessa. La scommessa che noi italiani non siamo condannati ad essere un'anomalia. Ad avere un sistema politico inadeguato alle sfide che dobbiamo fronteggiare. Un sistema politico che si autocompiace dei propri difetti, che si autocompiace della "via italiana alla democrazia".

L'Italia ha bisogno di decisioni importanti, continue, di grande respiro.

Questo sistema politico non è strutturalmente in grado di offrire queste decisioni importanti. Quando vi riesce, nei casi in cui vi riesce, è un miracolo. E viene anche percepito come un miracolo. Si pensi a quello che è stato il risanamento della metà degli anni '90.

**L'Italia
ha bisogno
di decisioni
importanti,
continue,
di grande
respiro**

Ma nella maggior parte dei casi le decisioni più importanti devono essere rinviate. Sono troppo impegnative e il sistema non reggerebbe i conflitti che esse provocano. E così si finisce per rinviare a domani o dopodomani quello che non si è in grado di fare oggi. Con grave danno per il paese, per le generazioni presenti e anche per quelle future.

Siamo riusciti persino ad inventare una tipologia di atti che suggellano la nostra inclinazione al rinvio: i cosiddetti decreti "milleproroghe", adottati periodicamente dal Governo – di centro-destra o di centro-sinistra non fa differenza – per rinviare scadenze alle quali lo Stato non riesce a far fronte.

**La nostra
inclinazione
al rinvio:
i cosiddetti
decreti
"milleproroghe"
adottati
periodicamente
dal Governo**

E nel frattempo i treni passano.

Da anni ormai l'Italia ha davanti a sé la sfida di una riconversione da Paese organizzato su una dimensione nazionale e regionale a sistema il cui orizzonte di riferimento è divenuto la mondializzazione, dell'economia, della cultura, delle identità.

E l'alternativa non lascia scampo. Da

una parte c'è il declino, dall'altra la prospettiva di un rilancio e di un nuovo protagonismo nello scacchiere della società globale.

Ma un sistema chiamato a riconvertirsi ha necessità assoluta di istituzioni che siano all'altezza di questa sfida.

Le istituzioni italiane e l'attuale sistema dei partiti non lo sono. Oggi la politica italiana esprime quanto di più lontano da una cultura dell'innovazione e della modernizzazione: immobilismo, rendite di posizione, selezione del personale politico mediante cooptazione, invecchiamento e chiusura corporativa delle classi dirigenti, mortificazione del merito, avversione al rischio.

Sappiamo bene che con questi ingredienti il risultato non può che essere inefficienza, incoerenza dell'indirizzo politico, instabilità, frammentazione in decine di partiti, mancanza di coraggio e di perseveranza nell'innovazione. Parafrasando un concetto economico, l'Italia è oggi in piena *stagflazione politica*: un circolo vizioso di stagnazione decisionale e inflazione della rappresentanza, con il numero dei partiti che cresce a dismisura, aumentando la frammentazione ed accentuando l'impotenza deliberativa.

Oggi la politica italiana esprime quanto di più lontano da una cultura dell'innovazione e della modernizzazione

Questo immobilismo oltre a generare ingovernabilità, ha un effetto ancora più drammatico sui cittadini: umilia ogni aspirazione al cambiamento, produce rassegnazione e disinteresse, mortifica ogni speranza, spinge alla cultura del compromesso pur di sopravvivere.

Al contrario, io sono assolutamente convinto che l'Italia, per quanto sciupata ci appaia, pulluli oggi di risorse ed energie costruttive, che hanno interiorizzato l'idea della competizione, della responsabilità, del rischio e dell'innovazione. Ma sono altrettanto convinto che questa cultura politica non riesca ad esprimersi, perché mortificata da una gabbia di convenienze, abitudini, stratificazioni sclerotizzate. L'ossatura di questa gabbia è un impianto istituzionale che, per molti versi, affonda nel premoderno.

La nuova cultura politica è pronta ad entrare in campo.

Questa cultura politica non riesce ad esprimersi, perché mortificata da una gabbia di convenienze, abitudini, stratificazioni sclerotizzate

Lo dimostra l'enorme e sottovalutata capacità di mobilitazione civile di questo paese. Sono 17 anni che i cittadini rispondono costantemente agli appelli, a volte disperati, di una classe politica che non ce la fa. I referendum del 1991 e 1993, le continue e reiterate occasioni elettorali, nelle quali il livello di partecipazione rimane tra i più alti dei paesi occidentali, la capacità di indignazione, anche scomposta, talvolta, ma fondamentalmente genuina; il popolo delle primarie o i manifestanti pacifici della Casa della libertà a Roma il 2 dicembre, con la loro costante e convinta domanda di unità negli schieramenti politici.

Perché questi referendum elettorali

Queste sono le motivazioni di fondo che ci hanno spinto a focalizzare la nostra attenzione sul sistema elettorale. Perché quella è la condizione, non sufficiente, certo, ma assolutamente necessaria per dare una scossa alla democrazia.

L'attuale sistema elettorale ha interrotto un processo di rinnovamento del sistema politico che durava ormai da alcuni anni.

Un processo ancora molto lento, ma pur sempre continuo e lineare.

Sono false le affermazioni di chi racconta che il maggioritario è stato un *flop*.

Il referendum del 1993 ha mantenuto la sua promessa. La promessa era quella di darci una democrazia dell'alternanza. Di liberare l'Italia dalle degenerazioni della "democrazia bloccata", con i cittadini ai margini del processo decisionale e con le maggioranze politiche sempre uguali a se stesse, del tutto irresponsabili, perché certe della propria riconferma.

Sono false le affermazioni di chi racconta che il maggioritario è stato un flop

Dal 1994 ad oggi, infatti, i cittadini hanno avuto la possibilità di scegliere le

coalizioni, di mandare a casa i governi di cui erano scontenti, di optare, come in tutta Europa, tra centro-destra e centro-sinistra.

Se la promessa è stata dunque mantenuta, purtroppo non si è realizzata un'ulteriore speranza che i referendum dei primi anni '90 contenevano in sé: quella di ridurre la frammentazione dei partiti e avvicinare gli elettori agli eletti.

Questa speranza è stata soffocata, sì, ma non dal sistema elettorale maggioritario, bensì dalla reazione, scientifica e capillare, del sistema politico che ha cercato di neutralizzare in tutti i modi, e fin dove ha potuto, le spinte maggioritarie. Sono state approvate riforme parlamentari per difendere i partiti piccoli dall'estinzione, sono state introdotte leggi sul finanziamento che, letteralmente, ignorano le coalizioni e spartiscono le risorse *proporzionalmente* tra i partiti. Una contraddizione patente con lo spirito del maggioritario. Un rigurgito proporzionalistico che è sopravvissuto per tutti questi anni.

Il sistema politico ha cercato di neutralizzare in tutti i modi, e fin dove ha potuto, le spinte maggioritarie

Il suggello di questa contrapposizione tra vecchio e nuovo è l'attuale legge elettorale. La quale, da un lato cerca, di salvare il bipolarismo, ma dall'altra si arrende alla logica consociativa e proporzionalistica dentro coalizioni.

Con questa legge elettorale, il bipolarismo ha il suo momento di gloria solo il giorno delle elezioni. I cittadini scelgono una maggioranza. Ma da allora in poi sono costretti ad assistere alla lotta intestina che si scatena dentro le coalizioni. Ogni partito comincia a sgomitare per conservare la propria visibilità. In genere dicendo dei no, che fanno notizia, piuttosto che dei sì che andrebbero *solo* a vantaggio dell'intera coalizione.

E' proprio nella logica dei governi di coalizione così frammentati, infatti, che ciascun partner utilizzi al massimo il proprio potere di rendita e di ricatto per mettersi in evidenza, per alzare il proprio prezzo, per

Un potere che consente ad un partito che ha 500.000 voti di bloccare la volontà di una maggioranza che ne rappresenta 19 milioni

massimizzare il proprio tornaconto. Un potere che consente ad un partito che ha 500.000 voti di bloccare la volontà di una maggioranza che ne rappresenta 19 milioni.

A ciò si aggiunga la competizione strisciante tra i partiti che sono dentro la coalizione per contendersi l'elettorato potenziale.

Come sappiamo, con l'attuale legge elettorale, gli elettori votano i singoli partiti e non una lista unitaria. Anzi, sulla scheda, non c'è nemmeno traccia della coalizione. E dunque dopo le elezioni, ciascun partito ha bisogno di conservare e consolidare il proprio consenso. E chi minaccia questo consenso? Proprio gli altri partiti a lui più vicini, quelli che hanno maggiore probabilità di insidiare i suoi elettori, di convincerli a cambiare il proprio orientamento in proprio favore.

Insomma, un far-west più o meno sotterraneo che paralizza l'operato di qualsiasi governo.

In questo contesto, la politica italiana è divenuta una zona sismica permanente, e le coalizioni sono popolate da "amici-nemici" che cercano di pugnalarsi alle spalle mentre vanno a braccetto.

Un male che viene da lontano

Altro che colpa del maggioritario! Questo è un male antico e radicato. E fin troppa strada ha fatto l'Italia negli ultimi quindici anni in direzione opposta.

Il frazionismo, lo sbriciolamento della rappresentanza, la moltiplicazione delle identità, i cui esiti sono sempre stati, notabilato, consociazione e galoppo della spesa pubblica, e' un vizio antico.

E' impressionante cosa scriveva Cesare Balbo, primo Presidente del Consiglio all'epoca dello Statuto Albertino, più di 150 fa: "sono famosi, e quasi vorrei fossero infami, que' nomi di parti di mezzo, del centro, del centro destro, centro sinistro, ventre, terzi partiti, e partiti volanti, i quali empiono le storie parlamentari". Aggiungendo "queste parti guastano la semplicità della pratica parlamentare, che

è di avere due parti sole, l'una incontro all'altra; fanno impossibile la disciplina dell'una e dell'altra, inevitabile l'indisciplina, la sregolatezza, il disordine, e quasi la barbarie dell'intera assemblea". E' incredibile. Persino alcuni nomi somigliano a quelli di oggi!

Allo stesso modo, cento anni dopo, in assemblea costituente, a tutti i principali protagonisti politici era chiaro che il problema fosse sempre quello: la presenza di instabili governi di coalizione che impedivano all'Italia di essere una vera democrazia europea.

Dichiarava ad esempio Piero Calamandrei in un intervento del 5 settembre 1946: "Quindi il problema è questo: come si fa a far funzionare una democrazia che non possa contare sul sistema dei due partiti che, in Italia, in questo momento non esiste e che ancora per qualche tempo non esisterà, ma che deve invece funzionare sfruttando o attenuando gli inconvenienti di quella pluralità di partiti la quale non può governare altro che attraverso un governo di coalizione?" (...) E' il governo di coalizione che non ha coesione, che si frantuma". E ricordava, di fronte ai rischi di ingovernabilità che "le dittature sorgono non dai governi che governano e che durano, ma dalla impossibilità di governare dei governi democratici".

E sulla stessa linea furono gli interventi di tanti altri costituenti: da Mortati ad Ambrosini, da Einaudi a Lussu.

Sono passati ormai sessant'anni dalla nascita della Repubblica. Tutti le principali cause geopolitiche dell'anomalia italiana sono scomparse. Non c'è più la guerra fredda. Non c'è più la polarizzazione ideologica; i valori costituzionali sono patrimonio comune. Il 1989 è trascorso ormai da quasi venti anni.

Non sarà forse giunto il momento di diventare una democrazia europea?

Perché ciò possa accadere è necessario un altro passo. Quello che ci faccia superare l'attuale "bipolarismo di coalizione": un

La presenza di instabili governi di coalizione che impedivano all'Italia di essere una vera democrazia europea

Non sarà forse giunto il momento di diventare una democrazia europea?

precario stadio di mezzo tra la democrazia consociativa della Prima repubblica e le istituzioni moderne di una democrazia avanzata.

E' necessario che si dispieghi una prospettiva tendenzialmente bipartitica. Che non vuol dire, come qualche ignorante crede, che ci siano solo due partiti e basta. Ma che, come avviene nella maggior parte delle grandi democrazie, la competizione per il governo si svolga principalmente tra due grandi aggregazioni: repubblicani e democratici; laburisti e conservatori, socialisti e popolari, socialdemocratici e democristiani.

Questa è la vera sfida sottesa al referendum: scegliere quale modello di democrazia vogliamo perseguire.

L'Italia è ad un bivio. Da una parte c'è la concezione della Prima repubblica, quella di una democrazia della delega a partiti frammentati, i quali abbiano le mani libere per cercare *dopo* le elezioni gli accordi in Parlamento, con il potere di fare e disfare liberamente i governi. Una politica dei doppi e tripli giochi, che già conosciamo.

**Questa è la vera
sfida sottesa
al referendum:
scegliere quale
modello
di democrazia
vogliamo
perseguire**

Dall'altra c'è l'idea che le elezioni siano una competizione nella quale la lista delle cose da fare è già scritta prima del voto. E i partiti non siano dei semplici delegati, ma soggetti chiamati ad operare sintesi *prima* delle elezioni. Sintesi definite nei programmi di governo e incarnate dalle personalità dei leaders che si assumono la responsabilità della loro realizzazione. Sintesi sulle quali gli elettori si pronunziano dentro le urne, assegnando una maggioranza solida al progetto che li convince di più.

Due filosofie alternative che rendono il funzionamento della democrazia completamente diverso.

Ecco perché la scelta che l'Italia oggi ha di fronte è una scelta di rilievo quasi costituzionale. E oggi abbiamo la possibilità di sciogliere quel nodo che l'assemblea costituente, con i famosi ordini del giorno Perassi e Nitti, non fu – allora per ragioni storiche e politiche – in condizione di sciogliere.

Quel nodo che, Costantino Mortati, relatore sul tema

della forma di governo per la nuova Repubblica, prospettava chiaramente già nel 1946. Il primo quesito da porsi nel progettare l'architettura istituzionale – riteneva l'insigne giurista – era infatti se “fare una Costituzione in cui al popolo sia affidata la funzione di preposizione alla carica dei titolari degli organi costituzionali oppure una Costituzione in cui il popolo abbia il potere di designare anche gli indirizzi politici, e sia quindi un organo di espressione di una concreta volontà politica”. Insomma l'alternativa era tra una costituzione nella quale i cittadini si limitano a distribuire le carte del gioco che poi saranno i partiti a condurre oppure una Costituzione in base alla quale i cittadini hanno il potere di stabilire l'indirizzo di governo e la composizione della maggioranza che quei partiti sono obbligati a seguire. E concludeva a favore di “una Costituzione in cui il popolo abbia un potere operante”.

**Abbiamo
la possibilità
di orientare
il bipolarismo
claudicante
verso un
orizzonte
bipartitico**

Oggi il problema si ripropone nuovamente. Abbiamo la possibilità di consolidare la democrazia competitiva dell'alternanza e orientare il bipolarismo claudicante verso un orizzonte bipartitico (pur sempre con garanzia delle minoranze) o di tornare verso la politica delle alchimie parlamentari, degli elettori sotto la tutela di partiti che chiedono deleghe a negoziare e libertà di manovra parlamentare.

A questa opzione tecnica corrispondono le alternative politiche: grandi aggregazioni di centro destra e di centro-sinistra o la rinascita di un polo centrista che, di volta in volta, sceglie con chi stare.

Questa è la posta su cui si gioca il dibattito su partito dei moderati e partito democratico.

Si tratta di una scelta di primaria importanza, che potrebbe dare quella risposta definitiva che i cittadini aspettano da sessant'anni.

Una scelta, appunto, quasi-costituente.

E il referendum, in quanto scelta popolare diretta, può essere lo strumento con cui i cittadini scioglano il nodo gordiano e orientino le future e ulteriori opzioni istituzionali

L'Italia che ci meritiamo

Il 24 aprile 2007 rappresenta la data di inizio di questo movimento: raccolta delle firme per i referendum elettorali e messa in moto di un nuovo processo di cambiamento.

Non abbiamo alternative, perché purtroppo il nostro sistema politico è inceppato e le forze politiche stentano a metter mano alla propria autoriforma.

Amiamo il nostro Paese, ma sappiamo che ha bisogno di un grande rinnovamento.

E questo rinnovamento non riguarda solo l'economia o l'amministrazione, riguarda innanzitutto la politica: il motore della società.

**Abbiamo
l'ambizione,
come cittadini,
di poter fare
qualcosa**

Abbiamo l'ambizione, come cittadini, di poter fare qualcosa. Di poter vincere quel senso di impotenza, frustrazione e rassegnazione che sempre più spesso si impadronisce di noi.

La rassegnazione, infatti, non può essere un destino. Non possiamo chiudere la politica fuori dalla porta, illudendoci che così non ci danneggi. Questa sì sarebbe un'ingenuità imperdonabile. La politica abbandonata a se stessa può diventare solo peggiore.

Bisogna, invece, rimboccarsi le maniche. Come quando compare una grossa crepa nella casa cui siamo affezionati. Perché, di casa, non ce n'è un'altra.

E' vero. I partiti sono sempre più avvitati su se stessi. Stentano ad operare qualsiasi ricambio. Selezionano le proprie classi dirigenti in base a criteri poco trasparenti che spesso non hanno nulla a che vedere con il merito, le capacità o la passione disinteressata.

E' vero. I partiti non riescono a realizzare l'unità negli schieramenti. Tutti possono constatare la strisciante, continua guerra di posizione e lo scontro tra paralizzanti veti incrociati all'interno delle coalizioni.

**I partiti
sono sempre
più avvitati
su se stessi.
Stentano
ad operare
qualsiasi
ricambio**

E' vero. I partiti sono divisi e l'attuale legge elettorale ha ancor più esasperato le tendenze alla divisione e al frazionismo.

E' vero. Tutto ciò è un freno per il cambiamento e impedisce di realizzare politiche ambiziose che migliorino effettivamente la nostra qualità di vita di cittadini comuni. Cittadini comuni, non appartenenti a questa o quella corporazione, a questa o quella consorzeria.

Ciononostante nei partiti e nella società ci sono anche enormi energie e passioni. Queste energie stentano ad emergere, queste passioni stentano ad esprimersi, soffocate come sono da una cappa di piombo fatta di immobilismo, di pressapochismo, di opportunismo.

**Vogliamo
rinnovare
il sistema
elettorale
per provocare
un grande
cambiamento**

Noi vogliamo rinnovare il sistema elettorale per provocare un grande cambiamento.

Un cambiamento che dia al sistema politico più trasparenza, agli schieramenti più unità, ai cittadini più opportunità di spendersi per far valere le proprie capacità ed i propri meriti.

Vogliamo partiti aperti, sensibili ai flussi di novità che provengono dalla società e più capaci di resistere alle pressioni degli interessi consolidati.

Vogliamo partiti responsabili, capaci di realizzare obiettivi, di innovare, di inventare il cambiamento.

Vogliamo partiti dinamici, che non cedano alla tentazione di ripiegarsi su se stessi, di diventare oligarchie autoconcluse, sorde al futuro.

Vogliamo partiti costruttivi, che mirino a realizzare le promesse, piuttosto che a rimpallarsi le responsabilità.

Perciò crediamo che ci sia un modo migliore scegliere i parlamentari, evitando così che centinaia di essi siano nominati per grazia ricevuta da chi già è stato eletto.

Perciò crediamo che gli attuali partiti debbano rimettersi in gioco e reinvestire le proprie tradizioni in qualcosa di più grande e di più coeso: soggetti unitari che si candidino a guidare il Paese, impiegando il proprio tempo nella realizzazione degli obiettivi promessi piuttosto che nelle estenuanti trattative spartitorie del famigerato Manuale Cencelli.

Ciò è quanto desidera la stragrande maggioranza degli italiani.

**Vogliamo
che l'Italia
smetta di essere
il Paese
delle rendite
e ricominci
ad essere
il Paese delle
opportunità**

Vogliamo che l'Italia smetta di essere il Paese delle rendite e ricominci ad essere il Paese delle opportunità.

Cerchiamo compagni di strada ai quali chiederemo dove vogliono andare e non da dove provengono.

Il mio augurio e' che riusciremo ad andarci insieme condividendo questi obiettivi, almeno per un bel pezzo.

L'Italia si merita ben altro e anche noi ci meritiamo un'altra Italia.

3

Leggi elettorali e spesa pubblica:
teoria ed evidenze empiriche

a cura di Renato Brunetta

Questo articolo è stato redatto principalmente sulla base del lavoro di Torsten Persson e Guido Tabellini *“Constitutions and Economic Policy”* (*Journal of Economic Perspectives* - Volume 18, Number 1 - Winter 2004). Contributi sono stati, inoltre, tratti dai lavori di Alberto Alesina, Gerard Roland, Torsten Persson e Guido Tabellini.

Introduzione

Politologi e sociologi da sempre studiano l'influenza che le norme costituzionali e le leggi elettorali hanno sulle strutture dei partiti. Tuttavia, in questo consolidato filone della ricerca scientifica, i politologi, nel campo della politica comparativa, non hanno mai teorizzato gli effetti che i differenti sistemi elettorali producono sulle scelte di politica economica.

D'altro canto, gli economisti, che si occupano di politica economica, si sono prevalentemente concentrati sull'opportunità e sugli effetti macroeconomici delle scelte del *policy maker*, senza mai prestare molta attenzione alle dirette conseguenze derivanti dai diversi contesti istituzionali che invece, di fatto, condizionano sia le stesse decisioni di politica economica che gli obiettivi di finanza pubblica.

Come i sistemi elettorali influenzano la spesa pubblica?

Questo spazio di confine tra la ricerca

politico-sociologica e politico-economica è stato oggetto di studio a partire dalla fine degli anni '80 dello scorso secolo. Tra i principali autori citiamo, in particolare, Alberto Alesina, Torsten Persson e Guido Tabellini, che negli ultimi 15-20 anni sono stati tra i pionieri di questo filone della ricerca scientifica, e ai loro studi va dato il merito di aver colmato un vuoto teorico (supportato anche dall'evidenza empirica) che risponde alla seguente domanda:

come le norme costituzionali e, soprattutto, i sistemi elettorali influenzano le performance economiche e, in particolare, la spesa pubblica?

Dato per certo che le norme costituzionali e le leggi elettorali incidono sulla politica economica e che questi effetti sono misurabili e di impatto non trascurabile (significativo economicamente e statisticamente), la letteratura più accreditata afferma,

Esiste un legame tra rappresentanza politica e controllo sull'operato dei politici

dunque, l'esistenza di un legame tra rappresentanza politica e controllo sull'operato dei politici. Questo legame è più forte nei sistemi elettorali maggioritari (variamente intesi) che, come è noto, alla lunga tendono al bipartitismo, mentre è assai più debole nei sistemi elettorali proporzionali (nelle loro infinite varianti).

Ciò perchè con i sistemi elettorali proporzionali, per effetto della loro propensione ad aumentare il numero dei partiti politici, si genera un'alta frammentazione politica foriera di inevitabili conflitti intra-governativi, che inducono ad una maggiore ed inefficiente spesa pubblica al fine di assorbire i conflitti all'interno delle coalizioni di governo.

Di contro, i sistemi maggioritari (meglio ancora se bi-partitici) sono sostenuti da elettori che non possono facilmente discriminare tra differenti opzioni politiche all'interno dei governi, o tra le specificità, anche ideologiche, dei partiti all'interno di vaste coalizioni; quindi, l'unico conflitto

Nei sistemi maggioritari l'unico conflitto che può nascere è quello con l'opposizione, col risultato di un più forte controllo sulla spesa pubblica

Chi sbaglia paga, e va a casa, che può nascere è quello con l'opposizione, col risultato di un più forte controllo sulla spesa pubblica (e, quindi, sul deficit, sul debito, sulla pressione fiscale).

Il partito al governo che aumenta deficit, debito e pressione fiscale, rallentando, così, la crescita e il benessere economico, inevitabilmente, alle successive elezioni, viene sanzionato dagli elettori.

Insomma, in ogni sistema bi-partitico, l'arena politica mostra opzioni chiare, e altrettanto chiare funzioni obiettivo. E i risultati sono facilmente misurabili agli occhi dell'elettore. In conclusione: chi sbaglia paga, e va a casa.

Forme di governo e sistemi elettorali¹

Prima di addentrarci sugli effetti economici, è necessario caratterizzare meglio i sistemi elettorali e con essi le tipologie delle forme di governo. Partendo da queste ultime, la classica distinzione politologica è tra sistemi presidenziali e sistemi parlamentari. Nei sistemi

La classica distinzione politologica è tra sistemi presidenziali e sistemi parlamentari

presidenziali, il cittadino elettore concorre direttamente ad eleggere il vertice dell'esecutivo: il presidente; in quelli parlamentari, invece, l'elettore vota per un parlamentare il quale successivamente sceglie l'esecutivo: il Governo.

Un'importante distinzione tra queste due forme di governo fa riferimento all'allocazione dei poteri esecutivo e di proposta, allocazione che può essere in capo ad un singolo individuo (nel caso della forma di governo presidenziale) o collettiva (nel caso della forma di governo parlamentare). Nelle democrazie parlamentari il parlamento (potere legislativo), eletto dal popolo, indica e successiva-

¹ La caratterizzazione delle forme di governo e dei sistemi elettorali è tratta dal lavoro di Torsten Persson e Guido Tabellini "Constitutions and Economic Policy" - Journal of Economic Perspectives - Volume 18, Number 1. Gli autori stessi rimandano ai lavori di Besley e Case (2003), Poterba e Von Hagen (1999) e Djankov, Glaeser, La Porta, Lopez-Silanes e Shleifer (2003).

mente nomina il governo, il quale detiene sia il potere esecutivo, che quello di proposta dei temi dell'agenda politica (oltre alla concorrenza nell'iniziativa legislativa). Nelle democrazie presidenziali, con separazione dei poteri, come nel caso degli Stati Uniti d'America, il presidente, invece, ha sì pieni poteri esecutivi, ma ridotti poteri di proposta nel fissare l'agenda di governo.

Una seconda, ma non meno importante, distinzione riguarda, poi, il “come” questi due poteri, esecutivo e di proposta, si preservano nel tempo (anche e soprattutto rispetto ai cicli elettorali). Nelle democrazie parlamentari, i governi, retti dal voto di fiducia, restano in carica solo e fintanto che godono del supporto (fiducia) della maggioranza dell'assemblea parlamentare.

**“Come” questi
due poteri,
esecutivo
e di proposta,
si preservano
nel tempo**

Viceversa, nelle democrazie presidenziali, i detentori di questi due poteri, esecutivo e di proposta, sono eletti separatamente e per questo detengono le loro rispettive funzioni fino alla scadenza naturale del loro mandato. La maggior parte delle costituzioni nel mondo basano le loro rispettive forme di governo, parlamentare o presidenziale, proprio su queste due fondamentali distinzioni.

Per quanto attiene, poi, ai sistemi elettorali, questi vengono classificati, sempre secondo la più accreditata letteratura politologica, sulla base di tre distinti parametri:

la dimensione del collegio elettorale, che determina il numero dei parlamentari, dato il totale dei seggi, assegnando ad una specifica area territoriale un eletto;

le forme elettorali: il proporzionale, che assegna i seggi in proporzione, appunto, ai voti espressi nel singolo collegio, e il maggioritario, che assegna il seggio esclusivamente al candidato con la più alta percentuale di voti (relativa o assoluta);

la struttura del voto, cioè come l'elettore attribuisce il

proprio voto: scegliendo direttamente il proprio candidato o dando la preferenza ad una lista di partito.

Ancorché formalmente distinte, queste tre dimensioni, nella realtà, sono fortemente correlate e si fondono nelle tipicità dei sistemi elettorali nazionali. Ad esempio, i paesi anglossasoni (Stati Uniti, Regno Unito e molte ex-colonie britanniche) tradizionalmente si avvalgono di sistemi elettorali maggioritari (e in particolare della *plurality rule*), che prevedono l'elezione di un solo candidato in un collegio elettorale uninominale a maggioranza relativa. In altri paesi (prevalentemente in Europa continentale), dove invece i rappresentanti del popolo sono eletti con sistema proporzionale, l'elettore esprime la propria preferenza ad una lista di partito specifica per il collegio elettorale di competenza, il quale può avere anche dimensione nazionale (singolo collegio nazionale).

La distinzione tra i sistemi elettorali, maggioritario e proporzionale, presenta diverse sfaccettature che creano un panorama di sistemi elettorali

Tuttavia, questa distinzione tra i sistemi elettorali, maggioritario e proporzionale, presenta diverse sfaccettature che creano, nei fatti, un variopinto panorama di sistemi elettorali elaborati *ad hoc* nel contesto delle singole tradizioni culturali. In Germania, per esempio, gli elettori esprimono il loro voto con due schede distinte:

con una, indicando il candidato prescelto in un collegio, eleggono con sistema maggioritario metà del Bundestag (il Parlamento tedesco);

con l'altra scheda, invece, su base proporzionale eleggono i rappresentanti dei partiti che completeranno l'altra metà del Parlamento.

Tabella 1 – Risultati politici e spesa pubblica in diversi sistemi elettorali			
	Maggioritario	Misto	Proporzionale
Frammentazione partitica	0,54 (0,17)	0,54 (0,12)	0,70 (0,09)
Governi di coalizione	0,24 (0,41)	0,33 (0,47)	0,55 (0,47)
Governi monopartitici	0,63 (0,47)	0,40 (0,50)	0,17 (0,37)
Spesa pubblica	25,94 (9,05)	33,45 (11,3)	35,12 (9,30)
Numero osservazioni	138	7	187

Note: medie semplici. Deviazioni standard tra parentesi.

Fonte: "Electoral rules and government spending in parliamentary democracies", T. Persson, G. Roland, G. Tabellini, Gennaio 2007

Accountability politica: il controllo degli elettori sui politici²

Il controllo che gli elettori hanno sui politici (detto con un termine inglese l'*accountability*), si esplica sostanzialmente in due forme:

attraverso un sistema di premi e punizioni (checks and balance), vale a dire che l'elettore premia il politico con la ri-elezione o in caso contrario lo punisce negandogli il voto;

attraverso la scelta iniziale, cioè selezionando il candidato che dimostra il miglior mix tra capacità tecniche, integrità morale e altre caratteristiche intrinseche e valutabili singolarmente dall'elettore stesso.

Le specificità delle leggi elettorali, nelle tipologie descritte sopra, hanno, inoltre, effetti diretti sui comportamenti dei politici, ma anche indiretti sulla struttura dei partiti. Infatti, i politici potrebbero essere più incentivati a favorire gli elettori se eletti individualmente (attraverso un voto che preveda l'espressione della preferenza), piuttosto

2 Vedi Torsten Persson e Guido Tabellini "Constitutions and Economic Policy" - Journal of Economic Perspectives - Volume 18, Number 1. Gli autori stessi rimandano ai lavori di Besley e Case (2003), Persson e Tabellini (1999, 2000, 2003 e 2004), Persson, Tabellini e Trebbi (2003), Persson, Roland e Tabellini (2003), Gloden e Chang (2001 e 2003), Perotti e Rostagno (2002).

che in maniera collettiva (attraverso le liste di partito chiuse). Questo perchè, con le liste di partito chiuse, viene meno il vincolo che lega l'azione del singolo con le prospettive di ri-elezione dello stesso. In altre parole, l'elettore non ha un diretto controllo sul singolo deputato, che nel corso della legislatura è svincolato, dal punto di vista personale, dalla base elettorale che, invece, potrà esercitare il potere di controllo direttamente sul partito premiandolo o punendolo.

Diversamente è auspicabile, invece, una sana competizione tra i partiti, perchè tale competizione porta il legislatore a favorire gli elettori nel loro insieme, intesi come una comunità. Ma anche in questo caso si possono verificare delle distorsioni. La competizione tra partiti può, infatti, spostare corruzione, nepotismo e attività illegali direttamente verso le singole *constituency*, ciò per effetto proprio della concorrenza nei collegi elettorali tra i partiti.

**I governi eletti
in democrazie
con sistemi
maggioritari
tendono
a tagliare
le tasse, ma
anche la spesa
pubblica**

Da questo ne deriva che: i governi eletti in democrazie con sistemi maggioritari tendono a tagliare le tasse, ma anche la spesa pubblica, in modo particolare durante gli anni elettorali. Mentre nelle democrazie con rappresentanza proporzionale l'evidenza empirica registra tagli alle tasse meno pronunciati e non registra tagli alla spesa pubblica. Questo perchè il nesso tra il potere di controllo degli elettori e la rappresentanza politica è molto più diretto nei sistemi maggioritari rispetto a quelli proporzionali.

Questo potere di controllo è, poi, ancor più invasivo nel confronto tra le forme di governo. Da un punto di vista teorico, il controllo degli elettori è assai più chiaro e diretto nelle democrazie presidenziali rispetto a quelle parlamentari per due principali ragioni:

il legame tra elettore e potere politico in un sistema presidenziale è più semplice e diretto, visto che il presidente

(potere esecutivo) è indicato proprio dagli elettori tramite il voto, mentre nei sistemi parlamentari il governo (potere esecutivo) non è direttamente nominato dai cittadini. Ciò genera potere collusivo della politica a danno degli elettori;

Il controllo degli elettori è assai più chiaro e diretto nelle democrazie presidenziali rispetto a quelle parlamentari

in secondo luogo, i sistemi presidenziali sono caratterizzati da una forte separazione tra i poteri, ad esempio tra il presidente ed il congresso negli Stati Uniti. Nelle democrazie parlamentari, invece, il governo concentra tutte le prerogative del potere esecutivo, come anche importanti poteri di iniziativa legislativa. Ne consegue che i controlli e gli equilibri sono meglio bilanciati nelle democrazie presidenziali. Questi controlli e questi equilibri, infatti, migliorano la responsabilità e incentivano i politici a comportamenti virtuosi, perché gli elettori possono sfruttare il conflitto tra i diversi uffici al fine di impedire l'abuso di potere o ridurre le asimmetrie delle informazioni tra loro ed i responsabili della politica.

Tuttavia, viste le peculiarità dei singoli sistemi elettorali, l'analisi porta a dire che gli effetti non possono essere generalizzati. Come non possiamo distinguere banalmente tra maggioritario e proporzionale. Il diavolo, purtroppo, sta nei dettagli e nella specifica architettura delle forme di governo e delle leggi elettorali.

La politica economica genera conflitti di interesse³

Gli individui, sia considerati come singoli che in gruppi omogenei (classi sociali), hanno differenti livelli e differenti fonti di reddito, occupano differenti settori nella struttura produttiva di un paese, abitano in zone geograficamente diverse e, non da ultimo, sono portatori di interessi ed ideologie in conflitto tra loro.

3 Vedi Torsten Persson e Guido Tabellini "Constitutions and Economic Policy" - Journal of Economic Perspectives - Volume 18, Number 1. Gli autori stessi rimandano ai lavori di Persson e Tabellini (1999, 2000, 2003 e 2004), Persson, Tabellini e Trebbi (2003), Persson, Roland e Tabellini (2003), Alesina e Tabellini (1990), Grilli, Masciandro e Tabellini (1991)

Le istituzioni politiche aggregano conflitti di interesse culturale e li sintetizzano nelle decisioni di politica economica Il risultato è che si creano visioni anche diametralmente opposte sui livelli appropriati di tassazione, sulla struttura stessa della tassazione, sul sostegno a particolari programmi politici per determinate aree geografiche e così via. Le istituzioni politiche aggregano questi conflitti di interesse culturale e li sintetizzano nelle decisioni di politica economica. Il peso, poi, di queste decisioni, rispetto ai specifici interessi delle categorie sociali, varia, ancora una volta, in ragione sia del sistema elettorale, che della forma di governo.

Se consideriamo la dimensione del collegio elettorale è facile, ad esempio, osservare che, nei collegi uninominali con elezione a maggioranza relativa del candidato, si accentuerà la tendenza del singolo legislatore a promuovere provvedimenti e programmi che portino beneficio a singole *constituency* locali, mentre collegi più ampi, con elezione di più candidati con rappresentanza proporzionale, produrranno esattamente il contrario.

Partendo da questa semplice distinzione possiamo derivare gli effetti che questi due diversi approcci generano sulla spesa pubblica.

I collegi elettorali proporzionali offrono ai partiti forti incentivi per cercare appoggio elettorale attraverso lo "scambio" I collegi elettorali proporzionali offrono, infatti, ai partiti forti incentivi per cercare appoggio elettorale da ampie coalizioni della popolazione attraverso lo "scambio" tra voto, e quindi sostegno politico, con beni pubblici, e quindi maggiore spesa pubblica. La conseguenza è un maggiore esborso di denaro pubblico per finanziare programmi di redistribuzione (welfare, pensioni o altri programmi d'assistenza sociale).

Al contrario, nei collegi uninominali con sistema mag-

gioritario si verificano condizioni particolari che contrappongono distretti elettorali dove la vittoria di una forza politica è pressoché, se non addirittura, certa. Questo sistema porta, dunque, ad isolare i pochi collegi che sono, al contrario, più contendibili perché di difficile assegnazione a priori e, pertanto, rendono incerta la vittoria finale.

Questa incertezza spinge a caratterizzare l'attenzione delle promesse elettorali (o i favori del governo in periodi pre-elettorali) su target geografici precisi, al fine di attrarre gli elettori di quella determinata zona del territorio ed aggiudicarsi, così, per via del principio di maggioranza, la rappresentatività politica in quel singolo collegio.

Ma il dato è anche un altro. Con il sistema maggioritario, in realtà, si riduce la coalizione di elettori necessaria per ottenere un seggio, mentre nei sistemi proporzionali il governo, soprattutto se sostenuto da ampie coalizioni, ed in maniera ancora più evidente nei periodi pre-elettorali, tende ad allargare la maglia della spesa pubblica per raggiungere il più vasto consenso possibile al fine di guadagnare la rielezione e, ciò che è più importante, il controllo politico.

Stando agli studi di Persson e Tabellini (2003), che hanno elaborato un modello basato su un campione di 80 democrazie su un arco temporale di 10 anni, il decennio 1990-2000, emerge, con significativa rilevanza economica e statistica che, in media, i governi eletti con sistema proporzionale spendono per spesa sociale e welfare l'8 per cento in più di Pil se messi a confronto con governi eletti con sistema maggioritario.

I governi eletti con sistema proporzionale spendono per spesa sociale e welfare l'8% in più di Pil se messi a confronto con governi eletti con sistema maggioritario

Sempre secondo i risultati di Persson e Tabellini, una riforma elettorale che passasse da un sistema maggioritario ad uno proporzionale porterebbe, poi, un incremento di spesa (in un paese a caso tra gli 80 del campione) di 2 punti

di Pil. A corollario di questo risultato c'è, inoltre, l'accentuarsi dell'espansione della spesa pubblica nei cicli elettorali, sia nei periodi pre-elettorali che post-elettorali, dato registrato, ancora una volta, nei sistemi a rappresentanza proporzionale, ma non in quelli a rappresentanza maggioritaria.

Tabella 2 – Risultati economici e politici nelle democrazie parlamentari classificati in base alle leggi elettorali

	Maggioritario	Proporzionale
A. Risultati di politica economica		
Spesa pubblica	25,94 (9,05)	35,12 (9,30)
Spesa per sicurezza sociale e <i>welfare</i>	5,37 (4,98)	13,15 (5,40)
Deficit	2,92 (3,81)	3,86 (4,17)
B. Risultati politici		
Frammentazione partitica	0,54 (0,17)	0,70 (0,09)
Coalizioni di governo	0,24 (0,41)	0,55 (0,47)
Governi monopartitici	0,63 (0,47)	0,17 (0,37)
N. Osservazioni	138	187

Note: medie semplici. Deviazioni standard tra parentesi.
Le variabili di politica fiscale si riferiscono ai governi centrali e sono misurate come percentuali del PIL.

Fonti: Persson e Tabellini (2003); Persson, Roland e Tabellini (2004)

Maggioritario e ridotta dimensione dei collegi elettorali producono meno partiti e una più trasversale distribuzione dei seggi rispetto al proporzionale intrecciato con più ampi collegi elettorali. Nelle democrazie parlamentari, meno partiti significa più governi sostenuti da un singolo partito (o pochi partiti) e, quindi, si riduce la frequenza di governi di coalizione. Vale l'opposto nelle democrazie parlamentari su base proporzionale, per le quali è generalmente associato un sistema di governo di coalizione con, al suo interno, una composizione di partiti variamente frammentata.

Sarebbe alquanto sorprendente se queste importanti conseguenze politiche non avessero implicazioni di politica economica derivanti da comportamenti ed atteggiamenti innescati dalle differenti conformazioni politiche figlie di sistemi e forme di governo differenti.

Naturalmente, quando un governo è sostenuto da un solo partito, la competizione politica (per aggiudicarsi il consenso dell'elettore, così come indicato sopra) è tra chi governa e l'opposizione. Questa dinamica induce chi è al governo verso politiche di bilancio, ma non solo, virtuose ed efficienti. Ciò accade in misura minore, invece, quando un governo è sostenuto da una coalizione di pochi partiti; non accade sicuramente quando la coalizione di partiti è molto vasta, e per questo eterogenea al suo interno.

Quando un governo è sostenuto da un solo partito, la competizione politica è tra chi governa e l'opposizione

In governi di coalizione, con vasta rappresentanza numerica di partiti, il conflitto e la competizione non si riducono solo ed esclusivamente allo scontro con l'opposizione. Di fatto, ogni singolo partito, forte della propria *constituency*, è portato a distinguersi all'interno del governo con iniziative che mirano a difendere la propria base elettorale. Questo potere di discriminare, che sta in capo agli elettori ed è trasmesso ai rappresentanti dei partiti di governo, crea un conflitto interno tra le forze del potere esecutivo difficilmente sanabile che porta, inevitabilmente, ad inefficienze ed induce ad eccessi di spesa pubblica necessari ad appianare la rissosità intra-governativa.

In governi di coalizione il conflitto e la competizione non si riducono solo ed esclusivamente allo scontro con l'opposizione

Come emerge dalla tabella 2, queste considerazioni teoriche sono avvalorate dai dati. Come abbiamo visto, la spesa pubblica per il welfare e la sicurezza sociale, nei governi eletti con sistema elettorale proporzionale, è maggiore, rispetto a quella dei governi nominati con sistema maggioritario,

I sistemi maggioritari, concentrando il potere, invece, tendono a razionalizzare meglio la spesa pubblica dell'8% (secondo il modello econometrico di Person e Tabellini del 2003). Una cifra destinata a salire al 10% in più di Pil se prendiamo in considerazione il totale della spesa pubblica. Un effetto che sembra essere dovuto, quasi interamente, all'incidenza dei governi di coalizione eletti con sistema a base proporzionale. I sistemi maggioritari, concentrando il potere, invece, tendono a razionalizzare meglio la spesa pubblica.

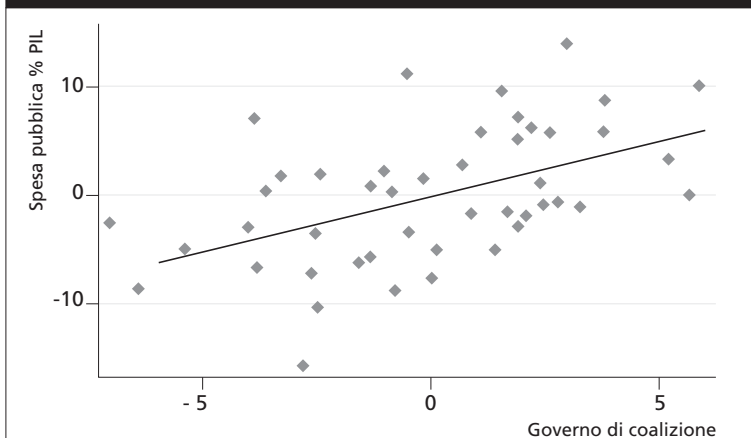
Un'altra distorsione tipica dei governi di coalizione è il rischio di inattività del governo stesso. Quando un governo di coalizione deve affrontare le distinzioni dei partiti al suo interno, o peggio ancora il potere di veto di singole componenti minoritarie, il tutto si riduce ad una inevitabile inerzia nei processi di riforma. La conseguenza: frequenti voti di fiducia per testare la sopravvivenza del governo stesso, miopia politica nel reagire agli shock esterni e allargamento di deficit e debito pubblico.

C'è una correlazione tra i diversi sistemi elettorali con la spesa pubblica e le politiche fiscali Infine, l'evidenza dei dati dimostra come ci sia una correlazione tra i diversi sistemi elettorali con la spesa pubblica e le politiche fiscali in ragione del ciclo economico. Nei periodi di recessione, nelle democrazie parlamentari con sistema proporzionale, la spesa pubblica aumenta, ma la dinamica in questo caso non si arresta in caso di inversione del ciclo economico. A fronte di una ripresa economica, dopo un periodo di stagnazione, i governi su base proporzionale continuano, dunque, a spendere di più e ad agire sulla leva fiscale (aumentando la pressione fiscale). Questo non succede nei governi eletti su base maggioritaria i quali aggiornano le politiche di spesa e le politiche fiscali simmetricamente al variare del ciclo economico.

Questa capacità di controllo sulla spesa pubblica e sulla politica fiscale, sincronizzata all'andamento del ciclo eco-

nomico, è ancora più forte nelle forme di governo presidenziali. Questo porta ad affermare che le forme di governo presidenziali sono associate a minore spesa pubblica e minore pressione fiscale rispetto alle forme di governo parlamentari generalmente intese.

Grafico 1 – Spesa pubblica e governo di coalizione
(46 democrazie parlamentari negli anni '90)



Note: la figura mostra la parziale correlazione tra il governo di coalizione e la spesa pubblica negli anni '90. E' ottenuta attraverso la regressione di entrambe le variabili secondo il reddito pro capite, popolazione oltre i 65 anni, apertura, federalismo, frazionamento etnico-linguistico.

Fonte: "Electoral rules and government spending in parliamentary democracies", T. Persson, G. Roland, G. Tabellini, Gennaio 2007

Osservazioni conclusive

Cosa suggerisce, dunque, la letteratura economica a proposito delle conseguenze sulla spesa pubblica e sulla politica fiscale in presenza di forme di governo e sistemi elettorali diversi?

Le forme di governo, e ancor di più le leggi elettorali, rafforzano o indeboliscono il potere di controllo (*accountability*) che gli elettori hanno sui rappresentanti politici eletti. Il grado di

Le forme di governo rafforzano o indeboliscono il potere di controllo che gli elettori hanno sui rappresentanti politici eletti

controllo, a sua volta, condiziona le performance economiche con risultati opposti in termini di finanza pubblica.

In particolare, i sistemi bi-partitici rafforzano questo nesso tra elettore e obiettivi di corretta gestione della finanza pubblica. Un governo sostenuto da un solo partito produce meno dispersione di risorse nello scambio politico con la propria base elettorale. Tutto ciò si traduce in minore spesa pubblica, minore pressione fiscale, minore deficit pubblico, minore debito pubblico. L'evidenza dei dati a proposito è significativa e quantitativamente importante.

In aggiunta, un sistema elettorale con collegi uninominali maggioritari di ridotte dimensioni porta ad una minore frammentazione partitica, con importanti implicazioni: classe dirigente con migliori caratteristiche in termini di onestà, capacità tecniche e morali. Ma anche minor incidenza di governi retti da coalizioni eterogenee catalizzatrici di maggiore spesa pubblica accompagnata da maggiore pressione fiscale (governi di coalizione eletti con sistema su base proporzionale con collegi elettorali vasti).

Infine, un'altra importante lezione che ci viene data da questo filone della ricerca scientifica è che, nel mondo reale, le leggi elettorali vanno pesate sui singoli dettagli e sulle specificità tipiche dei singoli paesi. Pertanto, diverse combinazioni delle categorizzazioni spiegate sopra si possono fondere, creando mix di sistemi elettorali con proprie peculiari interazioni con gli obiettivi della politica e i risultati di finanza pubblica.

4

Giù le mani (dei partiti)
dall'istituto del referendum!

di Daniele Capezzone

Ancora un referendum? E ancora un referendum elettorale? Immagino le perplessità di alcuni, e il “non se ne può più...” che, magari impercettibilmente, farà forse capolino nella testa e nel cuore di alcuni lettori. E invece no. Il referendum serve, serve più che mai; e serve – in modo particolare – proprio un referendum in materia elettorale. Proverò, dal mio punto di vista, a dire perché.

La prima e fondamentale ragione è che bisogna difendere l’istituto del referendum. Stiamo attenti: l’Italia dei partiti ha sempre avuto un atteggiamento di sospetto rispetto a questo strumento di partecipazione, anzi di decisione diretta, da parte dei cittadini. Pensiamoci un istante: la Costituzione del ’48 aveva compiuto un grande atto di saggezza, e cioè quello di consegnare agli elettori questa scheda elettorale così importante, così “pesante”, capace di cancellare una legge votata dal Parlamento. Bene (cioè male): i partiti, invece, per più di vent’anni, fino al 1970, non ne vollero sapere di dare attuazione a quella previsione costituzionale. Una legge per consentire effettivamente il referendum fu fatta solo contestualmente all’approvazione della legge sul divorzio. Insomma, il calcolo di tanti era: votiamo pure in Parla-

**Il referendum
serve, serve
più che mai;
e serve proprio
un referendum
in materia
elettorale**

mento questo divorzio, ma poi mettiamo subito in campo uno strumento per cancellarlo. Sappiamo tutti come andò: esattamente all'inverso, con i cittadini che si rifiutarono di abrogare quella conquista liberale. E allora la diffidenza dei partiti si fece ancora più massiccia. E non solo per l'oggetto della votazione (una libertà civile), ma anche (e forse soprattutto) perché si comprese che, con i referendum, il cittadino non risponde ai partiti, e neppure all'indicazione del "suo" partito di riferimento, ma decide da sé, e quasi sempre prendendosi una rivincita rispetto ai mandarini delle segreterie dei partiti.

Con i referendum, il cittadino non risponde ai partiti ma decide da sé

E così, lungo un arco di trent'anni, è cominciato e proseguito un "corpo a corpo" che ha visto in campo, contro i referendum, di tutto e di più. Certo, io – da radicale – sarò forse fazioso a favore dello strumento referendario, ma non c'è dubbio (ben al di là delle mie preferenze o delle mie convinzioni personali) che tante armi siano state puntate contro i quesiti.

Una breve rassegna? Si comincia con il silenziatore mediatico nel momento della raccolta delle firme, con la segreta (e neanche troppo segreta) speranza che i promotori non ce la facciano. E la scusa è già pronta: "Tranquilli, l'informazione la faremo, ma solo dopo la raccolta delle firme"...

Si comincia con il silenziatore mediatico nel momento della raccolta delle firme.

Poi, una volta che i promotori ce l'hanno fatta a superare il primo ostacolo delle 500mila sottoscrizioni, arriva il più pesante, quello della Corte Costituzionale. Anche qui le mie opinioni, per quel poco che valgono, sono note: mi pare un fatto grave ed eloquente che una buona metà dei quesiti per cui sono state raccolte le firme in tutti questi anni siano stati bocciati dalla Consulta, mandando al macero 30 milioni (ripeto: 30 milioni!) di firme autenti-

Poi, una volta che i promotori ce l'hanno fatta a superare il primo stacolo delle 500mila sottoscrizioni, arriva quello della Corte Costituzionale cate e certificate di elettori italiani. Ma, ben al di là di me, giuristi autorevolissimi (e, quel che più conta, anche alcuni ex Presidenti della Corte Costituzionale) hanno avuto l'onestà intellettuale e il coraggio di dire che molte decisioni sono state assunte secondo criteri "politici", discrezionali, aggirando e bypassando le questioni giuridiche, e – anzi – escogitando di volta in volta nuovi "criteri" e nuovi artifici per mettere i quesiti nel cestino.

Ma andiamo avanti, e poniamo il caso che i nostri eroi referendari abbiano non solo raccolto le firme, ma abbiano pure ottenuto il via libera della Consulta. Che si fa per sabotarli, a questo punto? Qui scatta la mossa "tripla": per le votazioni, si fissa la data più "estiva" possibile, a scuole chiuse, con qualche famiglia già in vacanza, sperando che -tra solleone e impegni familiari- un po' di elettori disertino le urne; si aggiunge l'inclusione (è avvenuto anche questo!) di "morti e fantasmi" nelle liste elettorali (insomma, per alzare il numero di coloro su cui il quorum va conteggiato, si conteggiano anche un mucchio di italiani all'estero dispersi, o comunque dei quali non c'è materialmente traccia); e infine, si organizza una bella campagna astensionista. Insomma, quando gli avversari del referendum sanno che non vincerebbero con una battaglia leale e in campo aperto, provano ad "aggirare" l'ostacolo, sommando ad un 30% di astensionismo fisiologico (quelli che di solito a votare non ci vanno mai o quasi mai) un altro 20% di astensionisti per scelta. E così, basta convincere un italiano su cinque, e il gioco di sabotare il referendum è fatto. Naturalmente, questa "tripla" può essere molto favorita da un ulteriore "aiutino" mediatico: e verranno utili alcuni degli stessi giornali e delle stes-

Scatta la mossa "tripla": per le votazioni, si fissa la data più "estiva" possibile, si aggiunge l'inclusione di "morti e fantasmi" nelle liste elettorali, si organizza una bella campagna astensionista

se tv che, pochi mesi prima, avevano promesso di fare informazione “dopo”. Delle tre l'una: o si dimenticheranno quella promessa, o daranno grande spazio alle tesi astensioniste, o faranno un'informazione concentrata sugli aspetti più tecnici del quesito, per rendere le cose sempre meno comprensibili ed attraenti per il grande pubblico.

Ma proseguiamo la cavalcata antireferendaria. E poniamo il caso che invece, contro tutto e tutti, i cittadini e i referendari ce l'abbiano fatta a prevalere. In questo caso, i partiti provano a mettere in campo anche una strategia di “intervento successivo”: il tradimento dell'esito referendario. In qualunque altro paese, la cosa sarebbe impensabile: provate a raccontare ad un amico inglese o americano che i cittadini votano, e poi la loro decisione è trattata alla stregua di un sondaggio. Strabuzzeranno gli occhi, e vi prenderanno per pazzi. E invece, in Italia, tante volte è andata proprio così: dalla legge elettorale alla vergogna del finanziamento pubblico dei partiti, dalla responsabilità civile dei magistrati all'abolizione di alcuni ministeri, tante, troppe volte i partiti sono riusciti a far rientrare dalla finestra quello che gli elettori avevano sbattuto fuori dalla porta.

Dirà il lettore che ha avuto la pazienza di arrivare fin qui: ma perché hai fatto questa ricostruzione? Per scoraggiarci? Per farci arrabbiare nel ricordo della tante malefatte dei partiti italiani? In realtà, ho voluto ricordare – sia pure sommariamente – questi passaggi per due motivi: intanto, per avere ben chiaro che noi del Comitato promotore dovremo misurarci con grandi difficoltà, e che anche stavolta sarà una sfida senza esclusione di colpi; ma soprattutto, per ricordare che, se i partiti fanno il diavolo a quattro per sfilarci dalle mani quella

I partiti provano a mettere in campo anche una strategia di “intervento successivo”: il tradimento dell'esito referendario

Se i partiti fanno il diavolo a quattro per sfilarci dalle mani quella scheda referendaria, allora vale proprio la pena di tenercela stretta

scheda referendaria, allora vale proprio la pena di tenercela stretta, e di usarla con intelligenza e passione civile. Se il ladro ti scassina casa, questa non è una buona ragione per lasciargli la porta aperta la volta successiva: semmai, un comportamento razionale è quello di mettere un catenaccio in più, e magari anche un buon sistema di allarme.

Ecco, io credo che questo sia il nostro compito: essere consapevoli delle difficoltà, ma anche determinati a difendere un istituto che ha consentito a questo paese di centrare tante vittorie, tante conquiste civili che mai i partiti avrebbero compiuto o consentito, senza la pressione dei referendum popolari.

È una buona idea lasciare che il dibattito sulle leggi elettorali sia completamente sottratto ai cittadini, ed esclusivamente affidato agli accordi e alle manovre di palazzo?

E stavolta è lo stesso. So bene che non mancheranno quelli, pronti a spaccare il capello in quattro, che ci illustreranno i limiti della nostra richiesta referendaria. So bene che tanti faranno finta di non sapere che, con l'attuale meccanismo abrogativo (e con la vigente giurisprudenza della Corte Costituzionale), di più non si poteva fare. Ma noi dovremo avere la serenità e la concretezza di porre anche a questi critici tre domande facili facili. La prima: è una buona idea lasciare che il dibattito sulle leggi elettorali sia completamente sottratto ai cittadini, ed esclusivamente affidato agli accordi e alle manovre di palazzo? La seconda: c'è qualcuno che pensa che, da quegli accordi e da quelle manovre, possa venire una soluzione più avanzata rispetto a quella referendaria? La terza: lo sapete che, se lasciamo mano libera ai partiti, tra tanti pasticci una sola cosa verrà fuori, e cioè un meccanismo che consentirà a lorsignori di fare e disfare maggioranze e governi dopo il voto, e alle spalle della decisione dei cittadini?

Per queste tre ragioni, e quindi per non rifare un salto in un passato di cui non si avverte la nostalgia, credo che sia

proprio il caso di darsi e darci da fare, a partire dal 24 aprile.

E non solo ai tavoli: ma anche convincendo a muoversi tanti Consiglieri comunali e provinciali, che, grazie al potere di autentica delle firme, sono oggi un punto di riferimento fondamentale per la riuscita di una campagna.

Spero che ciascuno (parlamentari, militanti politici, imprenditori, cittadini, donne e uomini liberi) voglia fare il possibile: innanzitutto, facendo pressione sul proprio deputato, sul proprio senatore, sul proprio consigliere comunale e provinciale. Capire se e come si darà o non si darà da fare su questa battaglia sarà anche una buona ragione per ridargli o non ridargli aiuto, voto e fiducia nelle prossima occasione utile...

5

Breve storia del “Porcellum”

di Peppino Calderisi

Come si è arrivati al cosiddetto “Porcellum”? Una breve ricostruzione di quanto avvenne al momento del varo della nuova legge elettorale, verso la fine del 2005, e una disamina delle ragioni che portarono – o costrinsero – il centrodestra a quella scelta, è molto utile anche per comprendere meglio ciò che è oggi in discussione sul tema fondamentale (anche se sempre più noioso) della riforma elettorale.

Facciamo allora un passo indietro fino al 10 settembre del 2005. Fino a quel giorno le proposte di modifica della legge elettorale all’esame della Commissione Affari costituzionali della Camera riguardavano solo la correzione di alcune aberrazioni del Mattarellum. Il testo base predisposto dal presidente della Commissione on. Donato Bruno, in qualità di relatore, prevedeva infatti due sole misure: la prima era l’abolizione dello “scorporo”, il famigerato meccanismo che puniva la coalizione che vinceva troppi colle-

Correzione di alcune aberrazioni del Mattarellum: l’abolizione dello “scorporo” e la semplificazione della scheda elettorale

gi (una sorta di “castigo di maggioranza” che spingeva entrambi gli schieramenti ad aggirare questa norma con il ricorso alle “liste civetta”); la seconda era la semplificazione della scheda elettorale, in modo da farla risultare meno oscura e più corrispondente alla realtà della campagna elettorale vista dagli elettori, cioè una campagna for-

temente bipolare, ma anche decisamente multipartitica (sostanzialmente sarebbe stata la stessa scheda elettorale, relativamente molto semplice, con cui si è votato lo scorso anno, e che ha contribuito alla sensibile riduzione delle schede bianche e nulle). Con quelle modifiche al Mattarellum la partita elettorale sarebbe stata ancora più aperta di quanto non si sia poi rivelata il 9 aprile 2006 (occorre infatti considerare che, con il sistema dei collegi uninominali, a parità di consensi sul piano nazionale, il centrosinistra "spreca" molti più voti nelle regioni "rosse" di quanti ne "sprechi" il centrodestra in quelle "azzurre", come dimostrano le simulazioni effettuate trasferendo i voti del 2006 nei vecchi collegi uninominali, anche se le simulazioni sono sempre da considerare con cautela).

Ma proprio per queste ragioni, l'Udc di Follini e Casini, che già da tempo contestava la leadership berlusconiana, si opponeva a quelle modifiche del Mattarellum. Supportata dalle grande stampa avversa al Cavaliere, l'Udc martellava da mesi il leader del centrodestra e pretendeva, anche a costo della rottura, un sistema elettorale a base proporzionale. E se Follini agitava la richiesta solo strumentalmente, Casini badava al sodo, voleva proprio ottenere il risultato, coltivando un disegno molto lucido e preciso basato su due tappe: ottenere prima delle elezioni del 2006 una legge elettorale su base proporzionale, anche se ancora di tipo bipolare per l'esistenza del premio di maggioranza; poi, dopo le elezioni, abolire anche il premio di maggioranza e tornare ad un sistema proporzionale puro, più o meno come quello in vigore prima del referendum del 1993. L'Udc persegue questo obiettivo mascherandolo con il nome di "sistema tedesco", ma a denunciare come funzionerebbe in concreto questo sistema, se malauguratamente fosse importato in Italia, è stato proprio un esponente dell'Udc come Carlo Giovanardi.

L'Udc di Follini e Casini si opponeva a quelle modifiche del Mattarellum

Se ancora non dovesse essere chiaro, Casini parla di

Casini parla di "sistema tedesco" non per migliorare il nostro bipolarismo, ma semplicemente per abatterlo "sistema tedesco" non per migliorare il nostro bipolarismo, senza dubbio imperfetto, ma semplicemente per abatterlo: vuole un sistema nel quale i partiti non devono più dichiarare prima del voto alleanze, premier e programma e nel quale, pertanto, la scelta del governo non è più affidata agli elettori, ma ai partiti dopo le elezioni. Insomma, un sistema per avere "le mani libere", per consentire ad un "partito di mezzo" come l'Udc, con il suo 5 o 6%, di essere l'ago della bilancia e poter scegliere dopo il voto se allearsi con il centrodestra oppure con il centrosinistra, puntando per questa via alla conquista della Presidenza del Consiglio.

Era evidentemente diverso il convincimento di Casini nel 1999, quando sostenne insieme a Fini – e diversamente da Berlusconi – il referendum per abolire il riparto proporzionale del 25% dei seggi, che fallì il quorum per una manciata di voti (in realtà a causa dei morti e fantasmi iscritti nelle liste elettorali degli italiani residenti all'estero). Allora Casini voleva abolire la conta dei voti sui simboli di partito, anche sul proprio partito, per dar vita ad un sistema basato principalmente su due grandi forze politiche, una di centrodestra, l'altra di centrosinistra, ciascuna capace di raggiungere almeno il 35-40% dei consensi, unica strada per realizzare quel bipolarismo maturo che caratterizza le maggiori democrazie europee. C'è da chiedersi perché, proprio ora che la costruzione di queste due grandi formazioni politiche è più che mai sul tappeto e riceve il grande sostegno degli elettori, Casini abbia cambiato rotta e perché nel 1999 sostenesse quel referendum mentre ora è tra i principali avversari del nuovo referendum elettorale che ha la stessa identica finalità. Sinceramente non sappiamo rispondere a queste domande, e non vogliamo credere né che allora Casini sostenesse il referendum solo perché Berlusconi era contrario, né che nel frattempo Casini si sia convinto di non

avere "le physique du rôle" per conquistare la carica di premier attraverso il consenso degli elettori, e di poter fare affidamento, per tale conquista, solo sulle proprie capacità di manovra nel Palazzo.

Ma tornando a quel 10 settembre 2005, possiamo ora comprendere perché il Presidente della Commissione Affari costituzionali fu costretto a riaprire i termini, già scaduti, per la presentazione di nuovi emendamenti e ad abbandonare il testo base delle modifiche al Mattarellum che aveva elaborato nei mesi precedenti, anche con il concorso dell'opposizione. **Forza Italia e Alleanza nazionale erano state costrette a cedere alle pressioni e alle minacce di rottura di Casini** erano state costrette a cedere alle pressioni e alle minacce di rottura di Casini, forte anche del ruolo e dei poteri (sostanzialmente di governo) che il Regolamento della Camera impropriamente conferisce al Presidente dell'Assemblea di Montecitorio, per assicurare speditezza ed evitare impasse all'iter parlamentare delle leggi. Il cedimento di Fi e An si spiega anche, ma in misura minore, per la sottovalutazione di una parte dei parlamentari delle chance di vittoria che il centrodestra avrebbe avuto con il Mattarellum (soprattutto se modificato con il testo dell'on. Bruno).

Se questa è la sintetica ricostruzione del modo con cui Casini ha ottenuto la prima tranche della riforma elettorale che persegue con tanta tenacia, vorremmo evitare di dover scrivere fra qualche tempo la storia dell'approvazione della seconda tranche, a completamento dell'opera. Ne abbiamo già avuto le avvisaglie durante la recente crisi del governo Prodi, quando D'Alema e Rutelli hanno aperto a Casini proprio sul sistema tedesco. Né va trascurato il sostegno offerto a questo sistema da parte del partito di Bertinotti, guarda caso nuovo Presidente della Camera.

È forse allora il caso di approfondire la conoscenza di questo sistema così tanto evocato, esaminando come è

fatto, come funziona in Germania e come funzionerebbe se importato in Italia.

Il sistema elettorale tedesco è proporzionale puro, salvo lo sbarramento. Ciascun partito presenta le proprie candidature per metà attraverso liste bloccate e per metà nei collegi uninominali-maggioritari a turno unico, ma il 100% dei seggi è attribuito in ragione proporzionale in base ai voti ottenuti dalle liste di partito. Gli elettori esprimono due voti, ma solo il voto per le liste determina quanti sono gli eletti per ciascun partito, compresi quelli nei collegi uninominali. Il voto per i candidati nei collegi uninominali serve solo a determinare (in parte) quali sono gli eletti (tecnicamente il sistema tedesco è definito "proporzionale personalizzato").

Il sistema elettorale tedesco è proporzionale puro, salvo lo sbarramento Se in base al calcolo proporzionale un partito ha diritto, ad esempio, a 100 seggi e ha vinto 60 collegi uninominali, avrà diritto ad altri 40 eletti nelle liste. Vigè pertanto il meccanismo dello scorporo che in Germania non viene mai eluso (diversamente da quanto accaduto in Italia con il Mattarellum).

Se in un Land un partito vince un numero di collegi uninominali maggiore del numero di seggi ad esso spettanti in base al riparto proporzionale, mantiene quei seggi in più. In tal caso il numero dei seggi complessivi aumenta in modo corrispondente (la possibilità di seggi in sovrannumero, comporterebbe in Italia una modifica costituzionale).

Affinché un partito sia ammesso al riparto dei seggi deve superare la soglia del 5% dei voti, oppure vincere almeno 3 collegi uninominali.

Essendo proporzionale puro (salvo sbarramento), il sistema elettorale tedesco "fotografa" la realtà esistente. In Germania ha finora fotografato la realtà di un sistema già bipolare per ragioni storiche, culturali e costituzionali. La messa fuori legge dei partiti estremisti negli anni '50 ha infatti favorito la formazione di due grandi partiti (Cdu e Spd), ciascuno attorno al 40% dei consensi, su cui si è finora basato il bipolarismo tedesco. Solo i leader di questi due partiti concorrono alla carica di cancelliere (Liberali e

Verdi non sognano neppure di coltivare questa ambizione). Però, dopo l'unificazione, è bastato l'accesso al Bundestag di un quinto partito, il Pds (comunisti dell'Est e socialisti di sinistra), per mettere in crisi il sistema: infatti né Cdu più Liberali né Spd più Verdi raggiungono la maggioranza assoluta dei seggi, né – d'altro canto – i socialdemocratici accettano di allearsi con la sinistra estrema.

Importato in Italia, il sistema elettorale tedesco, non darebbe affatto vita ad un bipolarismo come quello tedesco, ma segnerebbe la fine del bipolarismo, fotografando la frammentazione del nostro sistema politico. Innanzitutto, lo sbarramento del 5% potrebbe essere facilmente eluso

attraverso aggregazioni elettorali che si scindono dopo il voto oppure attraverso il gioco delle desistenze consentendo a soggetti minori di vincere almeno 3 collegi uninominali. Non solo: con l'elusione dello scorporo (utilizzando simboli diversi nell'uninomiale e nel proporzionale) i seggi assegnati in sovrannumero rischierebbero di accrescere il numero dei parlamentari fino al 50% in più (in totale oltre 900 deputati e 450 senatori). Ma, anche ammesso (e non concesso) che non si verifichi alcuna

Importato in Italia, il sistema elettorale tedesco, non darebbe affatto vita ad un bipolarismo come quello tedesco, ma segnerebbe la fine del bipolarismo

elusione o aggiramento della clausola di sbarramento e dello scorporo, in Italia il sistema elettorale tedesco darebbe rappresentanza ad almeno sette partiti (Alleanza Nazionale, Forza Italia, Lega Nord, Unione dei democratici cristiani e di centro, Democratici di sinistra, La Margherita, Rifondazione comunista). Senza alcun incentivo ad aggregarsi o a coalizzarsi, ogni partito si presenterebbe da solo, senza dar vita ad alleanze pre-elettorali e gli elettori non potrebbero scegliere direttamente il governo. Come si è detto, gli esecutivi si formerebbero solo dopo il voto, in Parlamento. In particolare, non avrebbero interesse a stipulare accordi pre-elettorali i partiti che si collocano nel mezzo del continuum destra-sinistra dell'elettorato, disponibili a formare governi sia di centrodestra che di centrosi-

nistra, con l'obiettivo di dar vita, alla ricostruzione del "Grande centro" o, comunque, al "partito di mezzo": Questo disegno potrebbe essere coltivato non solo dall'Udc, ma anche da una parte della Margherita e dall'Udeur.

D'altro canto, Rifondazione comunista avrebbe un peso politico considerevole, con rappresentanza parlamentare consistente anche nel caso di non partecipazione al governo (del resto, Bertinotti ha detto che "restare al governo non è la bussola di Rifondazione"). Potrebbe "satellizzare" Comunisti Italiani e Verdi e dar vita, anche con il correntone Ds, ad una formazione di sinistra antagonista capace di oltrepassare il 10 - 12% dei voti.

L'abbandono del bipolarismo che il sistema tedesco comporterebbe costituire lo scenario peggiore tra quelli che si profilano all'orizzonte

I Ds dovrebbero rinunciare alla prospettiva del Partito democratico o ridursi a farlo solo con i cattolici di sinistra della Margherita, rischiando di rimanere schiacciati tra centro e sinistra antagonista. Ma è il costo che D'Alema è sembrato disponibile a pagare, aprendo al sistema tedesco durante la crisi del governo Prodi, pur di impedire il ritorno al governo di Berlusconi.

Anche la Lega potrebbe avere convenienza al sistema tedesco che la svincolerebbe da alleanze pre-elettorali, assicurandole comunque una rappresentanza parlamentare.

Insomma, c'è molto da vigilare affinché l'epilogo della interminabile transizione italiana non ci porti, come nel gioco dell'oca, al punto di partenza. L'abbandono del bipolarismo che il sistema tedesco comporterebbe costituire lo scenario peggiore tra quelli che si profilano all'orizzonte.

Il referendum mira ad impedirlo, e basterebbe questa ragione per sostenerlo con determinazione. Ma il referendum punta più in alto, vuole migliorare il sistema vigente o, se possibile, riformarlo in profondità. Molto schematicamente, nel primo caso rimarremmo comunque nell'ambito di un sistema basato sul premio di maggioranza. Certamente il passaggio da un sistema basato su coalizioni composte da tante liste ad uno basato su liste unitarie di coalizione

darebbe un duro colpo alla frammentazione, ma dobbiamo comunque essere consapevoli che non sarebbe così superato uno dei limiti di fondo dell'attuale bipolarismo, cioè la tendenza a mettere insieme il maggior numero di soggetti politici tra loro eterogenei, al fine di vincere le elezioni, anche se a scapito della governabilità. Il secondo scenario è invece quello più difficile e ambizioso di una riforma capace di migliorare fortemente la qualità del bipolarismo, ad esempio attraverso un sistema elettorale come quello spagnolo (sistemi elettorali basati sui collegi uninominali, purtroppo, non sembrano più all'ordine del giorno della politica italiana). Il sistema spagnolo è proporzionale senza premio di maggioranza, ma con forti effetti maggioritari perché basato sulla dimensione limitata delle circoscrizioni e sul metodo d'Hondt, senza recupero nazionale dei resti. Pertanto è un sistema fortemente bipolare, capace di favorire l'aggregazione delle forze politiche omogenee e di ridurre drasticamente la frammentazione, senza lasciare spazio alla ricostruzione del centro.

E' inutile nascondere la nostra preferenza per il sistema spagnolo (dopo il sistema anglosassone). Ma con i tempi che corrono, non è affatto da disprezzare neppure la strada dei miglioramenti del sistema vigente basato sul premio di maggioranza, battendosi perché tali miglioramenti siano i più profondi e significativi.

Ora, però, urge la raccolta delle firme, perché è chiaro che senza referendum non avremo miglioramenti di sorta e, anzi, rischiamo un pauroso ritorno all'indietro. Come recita la campagna di comunicazione dei referendum, se vogliamo avere un sistema con meno partiti e più riforme, occorre metterci la firma.

Una riforma capace di migliorare fortemente la qualità del bipolarismo

Urge la raccolta delle firme, perché è chiaro che senza referendum non avremo miglioramenti di sorta e, anzi, rischiamo un pauroso ritorno all'indietro

6

Riforme costituzionali:
tre pagine aperte

di Augusto Barbera

Anche dopo l'infelice esito del tentativo di riforma operato dal centrodestra e il chiaro risultato del referendum approvativo va mantenuto aperto – io credo – il tema delle riforme costituzionali.

Mi pare necessaria, tuttavia, una salutare sobrietà. Mi riferisco solo (lo so, non è poco) alle tre pagine lasciate aperte dallo stesso Costituente: il regionalismo; l'assetto bicamerale; il rafforzamento del governo.

La riforma del bicameralismo è la più urgente e la più difficile. In nessun sistema parlamentare al mondo si hanno due camere che danno entrambe la fiducia e che possiedono identici poteri di indirizzo politico. Il Costituente fu cosciente di avere adottato una soluzione ibrida e anomala ma fu l'unico compromesso possibile fra le posizioni monocameraliste delle sinistre e le posizioni regional-corporative della DC. Le stesse proposte di riforma elettorale si scontrano da tempo con questa anomalia. La legge Calderoli ha determinato la debolezza della maggioranza al Senato e, se fosse stato adottato il premio di maggioranza a livello nazionale, oggi ci ritroveremmo con due diverse maggioranze, di centro sinistra alla Camera e di centro destra al Senato. Le riforme progettate in queste settimane annaspiano tuttora su questo nodo.

**Tre pagine
lasciate aperte
dallo stesso
Costituente:
il regionalismo;
l'assetto
bicamerale;
il rafforzamento
del governo**

Anche il sistema regionale delineato dalla Costituente fu un compromesso debole fra le posizioni regionaliste della Dc e quelle pianificatrici e centraliste delle sinistre. La riforma del 2001 ha sconvolto il quadro rendendolo ancora più illeggibile creando un groviglio inestricabile di competenze sovrapposte che hanno fortemente messo in discussione la tutela degli interessi nazionali.

L'ultimo punto mi pare quello più complesso. L'ordine del giorno Perassi approvato nell'autunno del 1946 aveva saggiamente scelto la forma di governo parlamentare ma aveva richiesto rimedi contro le "degenerazioni del parlamentarismo". A individuare questi rimedi si era accinta la Costituente ma la crisi politica del maggio 1947, conseguente alla rottura dell'unità antifascista, bloccò il lavoro sul punto. Ciascuno dei due schieramenti temeva il "18 aprile "dell'altro, il riemergere dell'ombra del tiranno.

È un'ombra che di tanto in tanto riemerge, si chiami Craxi o Berlusconi (o talvolta lo stesso Prodi).

E quel che è peggio contagia la stessa cultura di costituzionalisti e politologi. Nei documenti con il quale un largo schieramento di costituzionalisti ha detto "no" alla riforma del centrodestra erano contestate non solo le bizzarre formule con cui si voleva legare il governo alla propria maggioranza ma anche lo stesso potere del Primo ministro di provocare il ricorso anticipato alle urne (addirittura definito di tipo "dittatoriale"), peraltro già presente nella prassi statutaria e previsto negli stessi lavori dell'Assemblea Costituente. In base a questa lettura del testo costituzionale dovrebbe essere precluso al nostro Primo ministro ciò che è riconosciuto, al premier inglese, al governo svedese (art. 4 della Costituzione del 1974) oppure – salvo un possibile voto di sfiducia costruttiva – al Cancelliere tedesco (art. 68 del *Grundgesetz*) o al primo ministro spagnolo (art. 115 della Costituzione).

**Il riemergere
dell'ombra
del tiranno.
E' un'ombra
che di tanto
in tanto
riemerge,
si chiami Craxi
o Berlusconi
(o talvolta lo
stesso Prodi)**

La debolezza dei governi pesa sul governo dell'econo-

Nonostante i ripetuti aggiustamenti negli anni '80 e '90, i regolamenti parlamentari non sono ancora adeguati ad un sistema bipolare

Nonostante i ripetuti aggiustamenti negli anni '80 e '90, i regolamenti parlamentari non sono ancora adeguati ad un sistema bipolare. Non ci sono più quelle norme dei regolamenti parlamentari che estromettevano il Governo dalla formazione dell'ordine del giorno ma questi ultimi non attribuiscono ancora allo stesso incisivi poteri a proposito della formazione dell'ordine del giorno. Il governo deve, in pratica, rimettersi ai Presidenti delle assemblee (ancor più, per effetto del regolamento, alla Camera che al Senato), ieri a Casini oggi a Bertinotti. Non ci sono più le norme regolamentari che consentivano la dilatazione dei tempi parlamentari ma esse, pur avendo introdotto il "contingentamento dei tempi", non assicurano al governo corsie accelerate per i progetti urgenti (come richiederebbe l'art. 72 cost.). Come provvedere allora? La risposta è nella distorsione delle regole e degli strumenti costituzionali attraverso tre strumenti: il decreto legge, la delega legislativa o, fenomeno recente, la delegificazione.

Distorsione delle regole e degli strumenti costituzionali attraverso tre strumenti: il decreto legge, la delega legislativa o, fenomeno recente, la delegificazione

ma. Nonostante i ripetuti aggiustamenti negli anni '80 e '90, i regolamenti parlamentari, modellati su un sistema assemblearista che non c'è più, non sono ancora adeguati ad un sistema bipolare. Non ci sono più quelle norme dei regolamenti parlamentari che estromettevano il Governo dalla formazione dell'ordine del giorno ma questi ultimi non attribuiscono ancora allo stesso incisivi poteri a proposito della formazione dell'ordine del giorno. Il governo deve, in pratica, rimettersi ai Presidenti delle assemblee (ancor più, per effetto del regolamento, alla Camera che al Senato), ieri a Casini oggi a Bertinotti. Non ci sono più le norme regolamentari che consentivano la dilatazione dei tempi parlamentari ma esse, pur avendo introdotto il "contingentamento dei tempi", non assicurano al governo corsie accelerate per i progetti urgenti (come richiederebbe l'art. 72 cost.). Come provvedere allora? La risposta è nella distorsione delle regole e degli strumenti costituzionali attraverso tre strumenti: il decreto legge, la delega legislativa o, fenomeno recente, la delegificazione, divenuta una sorta di delega senza il rispetto dei tempi e dei criteri in indicati dall'art. 76 della Costituzione. In particolare ciò che il Governo non riesce ad ottenere in Parlamento attraverso ordinarie procedure viene scaricato sul Parlamento attraverso decreti legge, non a caso strumento sconosciuto alle altre democrazie parlamentari (sconosciuto a Francia, Germania, Regno Unito). I numeri sono eloquenti: il 29% circa dell'intera legislazione con il Governo Berlusconi e il 19% circa con il governo di centro sinistra nella precedente legislatura è rappresentato da leggi di conversione di decreti legge. Ancora maggiori sarebbero stati i numeri se non fosse intervenuta la Sentenza 360/96 della Corte costituzionale.

Altrettanto può dirsi per l'annuale tormentone della

“finanziaria”. Da tempo si parla di riformare procedure e tipologie delle decisioni di bilancio e da tempo si scontrano posizioni assembleariste e posizioni che, sulla scorta di quanto accade in altre democrazie, vorrebbero accrescere i poteri del Gabinetto e del Ministro dell’economia. In Francia i parlamentari non possono presentare emendamenti che aumentino le spese; nel Regno unito il veto del Cancelliere dello Scacchiere può impedire ogni modifica alla legge di bilancio. La discussione sulle regole è continua ma anno per anno si va avanti con le vecchie regole. Dopo un iniziale progetto di legge finanziaria, su cui si misurano le varie corporazioni e i vari gruppi di pressione, alla fine interviene un maxiemendamento governativo su cui immancabilmente il Governo, di destra o di sinistra, pone la fiducia così rendendo inemendabile il progetto stesso (ed anzi, di fatto, impedendo la stessa discussione parlamentare). Un governo debolissimo secondo le norme ma in grado di tirare fuori artigli che neanche i più consolidati gabinetti europei possiedono. Invece di contribuire a modificare le regole, immancabilmente, sia in sede politica (a destra o a sinistra: e capisco perché) sia in sede scientifica (e non capisco perché), si addebitano le colpe al governo in carica, ieri il governo Berlusconi oggi il governo Prodi.

Non è facile il percorso delle riforme. Da tempo si va alla ricerca non tanto della bontà o della coerenza sistemica di questa o quella soluzione istituzionale ma della loro utilità rispetto alle esigenze preminenti del cosiddetto quadro politico, vale a dire dei momentanei obiettivi politici degli schieramenti o dei gruppi all’interno del medesimo schieramento politico. Il collegamento fra strategie politiche e strategie istituzionali è ineliminabile (grave se non ci fosse) ma spesso siamo al collegamento fra tattiche

Dopo un iniziale progetto di legge finanziaria alla fine interviene un maxiemendamento governativo su cui immancabilmente il Governo pone la fiducia così rendendo inemendabile

Non è facile il percorso delle riforme. Da tempo si va alla ricerca non tanto della bontà ma della loro utilità rispetto alle esigenze preminenti del cosiddetto quadro politico

politiche ed uso tattico e congiunturale delle riforme istituzionali.

Così è stato in diverse occasioni. Non voglio risalire indietro nel tempo ricordando i democristiani, che furono regionalisti alla Costituente e centralisti dopo il 18 aprile e la simmetrica posizione delle sinistre, contrarie o tiepide nei confronti delle Regioni alla Costituente e regionaliste dopo la sconfitta del Fronte popolare. Mi limito a episodi meno lontani.

Recente è l'utilizzazione delle riforme da parte del centro destra come cemento della coalizione berlusconiana. Prima ancora, nel 2001, la riforma del centrosinistra come (fallito) tentativo per catturare i voti dell'elettorato leghista.

**Recente
è l'utilizzazione
delle riforme
da parte del
centro destra
come cemento
della coalizione
berlusconiana**

Alle medesime ragioni rispondeva, del resto, l'improvviso esplodere delle vocazioni federaliste nella primavera del 1995, al momento della formazione del governo Dini e alla vigilia delle elezioni regionali. E' il periodo in cui la Lega, ribaltata la alleanza con Berlusconi, diviene l'ago della bilancia per qualunque maggioranza di governo. Proprio in quei mesi perfino Alleanza Nazionale si scopre federalista mentre il Pds e i popolari abbandonano la (fino allora granitica) pregiudiziale antifederalista, mettono da parte la tradizionale linea regionalista e abbracciano un raffazzonato federalismo.

Non dissimili acrobazie hanno accompagnato il dibattito sulla forma di governo nella Commissione D'Alema in cui si registrarono rapidi e disinvolti passaggi fra le varie formule istituzionali, dal premierato al sistema semipresidenziale, dal doppio turno al "patto della crostata", dal regionalismo al federalismo, dal centralismo al municipalismo. I punti di riferimento erano le maggioranze politiche da costruire, la convenienza a breve per questa o quella forza politica, raramente il merito delle riforme proposte. Qualche mese prima, del resto, il tentativo Maccanico di costruire un trasversale "governo per le riforme", era volto

a prolungare la legislatura più che a rimediare alle disfunzioni costituzionali.

Si può ulteriormente risalire all'indietro. Nella prima parte degli anni ottanta la Commissione Bozzi, che pure aveva elaborato un eccellente testo, esaurì la propria spinta propulsiva allorché la Dc di De Mita e il Pci di Berlinguer, dopo le tensioni suscitate dal decreto sul costo del lavoro, videro sfumare la possibilità di costringere il Psi di Craxi, con la riforma elettorale immaginata dallo stesso De Mita, ad una scelta preventiva delle alleanze davanti al corpo elettorale. All'inizio degli anni novanta la Commissione De Mita-Iotti, costretta a ritornare sulla legge elettorale e sulle riforme costituzionali dal referendum del 1991 e dall'approssimarsi di quello del 1993, fu smantellata, nonostante l'ottimo lavoro svolto, dalla voglia di alcuni partiti della sinistra di cogliere una vagheggiata (e mal calcolata) vittoria ricorrendo alle elezioni anticipate.

D'altro canto la stessa "grande riforma" lanciata da Craxi nel 1979, con cui era stato avviato il dibattito sulle riforme, aveva questo vizio d'origine. Essa non fu mai tradotta in proposte puntuali e sempre più si caratterizzò come il tentativo, agitando le riforme, di rompere il bipolarismo (imperfetto) fra comunisti e democristiani. Non a caso quel progetto fu in pratica abbandonato dopo la scelta democristiana del "preambolo" e il rifluire dei socialisti nella stanca "governabilità". L'unico frutto positivo fu il provvidenziale abbandono della (vistosa) anomalia italiana del voto segreto, che ha ridato trasparenza alla vita parlamentare

**L'unico frutto
positivo fu il
provvidenziale
abbandono
dell'anomalia
italiana
del voto segreto,
che ha ridato
trasparenza
alla vita
parlamentare**

Quali le ragioni di questa atavica inclinazione alla scarsa considerazione per i contenuti delle regole e delle riforme costituzionali? Poiché – per fortuna – è finito lo spazio a mia disposizione non tento una spiegazione.

7

Il referendum e la tara genetica
della democrazia italiana

di Davide Giacalone

La politica italiana si nasconde, da anni, dietro i sistemi elettorali, sperando così che non siano in tutto visibili lo scarso spessore culturale, la scarsa capacità di analisi e proposta, la pochezza. I processi politici non dipendono dai sistemi elettorali, semmai il contrario. Non esistono sistemi elettorali che possano dare buoni frutti indipendentemente dal quadro istituzionale, non esistono ricette miracolose che possano trasformare un multiforme aggregato di partiti in un omogeneo panorama bipolare. Cominciamo da qui, dal bipolarismo.

Due partiti che si confrontano e scontrano, due proposte politiche alternative offerte al giudizio degli elettori, e, dopo le elezioni, un polo che governa, per l'intera legislatura, applicando il programma proposto e l'altro che si oppone, cercando di dimostrare che il governo sbaglia e costruendo la base ideale con cui tentare la rivincita. Bello, anzi bellissimo. Ma anche fantasioso.

Adesso vediamo gli esempi sempre portati di bipolarismo virtuoso, e constatiamo che solo l'ignoranza può definirli tali. Facciamolo al volo, in fretta, ma facciamolo, perché altrimenti si continua a parlare di roba che non esiste, di pregiudizi e non di realtà.

E' bipolare la Francia? No. La Francia è una Repubblica Presidenziale, ed è questo che tiene fermo il sistema per

sette anni. In Italia ci fu chi s'innamorò di questo modello gaullista e, a dimostrazione di quanto le spariamo grosse quando mettiamo la realtà al servizio della propaganda, fu definito golpista. Un grande antifascista come Randolpho Pacciardi, un eroe della guerra di Spagna e della Resistenza, passò per fascista sol perché volava la Repubblica Presidenziale. Comunque, a parte questo la Francia non è neanche bipolare. Non lo è nelle elezioni presidenziali, tant'è che la volta scorsa Chiraq aveva due avversari contrapposti, Le Pen e Jospin, ed oggi sono tre i candidati più quotati, cui se ne aggiungo altri, come meno favore popolare. Alle scorse elezioni fu il socialista a perdere la possibilità di giungere al ballottaggio, dove solo i primi due si sfidano, e perse perché una parte dei suoi voti finirono a candidati che si trovavano alla sua sinistra. E non è bipolare neanche alle elezioni legislative, ma lì la cosa è compensata da un sistema elettorale a doppio turno che ha il pregio di tagliare le ali, far fuori gli estremisti. Dunque la Francia non è bipolare ed in Parlamento non è rappresentato l'intero arcobaleno delle forze politiche, nel senso che le estreme sono assenti o non contano nulla.

E' bipolare la Germania? No. Per anni i due partiti cristianodemocratici e quello socialdemocratico hanno dovuto tenere in conto i liberali della Fdp, determinanti nel creare maggioranze e governi. Poi è cresciuto anche il fenomeno dei verdi, che per qualche anno sono stati assai influenti. Dopo l'unificazione le cose si sono complicate, vedendo nascere partiti alla sinistra dell'Spd. Alle ultime elezioni c'è stato un pareggio. Per giunta il sistema elettorale è proporzionale e non c'è l'elezione diretta del cancelliere, per cui i governi si fanno in Parlamento e qui sono rappresentate tutte le forze che abbiano eletto almeno tre parlamentari nei seggi uninominali, o superato il cinque per cento dei voti.

Se in Germania funziona l'alternanza, se quel sistema può sembrarci bipolare, pur non essendolo affatto, è perché i partiti ideologici, gli estremisti, furono messi fuorilegge. Era proibito essere comunisti, così come era proibito esse-

re nazisti. Provate ad immaginare, negli anni cinquanta, una cosa simile anche da noi, ed ecco fatto il bipolarismo alla tedesca, con democristiani e socialisti che si alternano al governo ed in mezzo i liberaldemocratici, i laici, a far da ago della bilancia.

E' bipolare la Gran Bretagna? Quasi. E' il Paese che ci si avvicina di più, ma è anche vero che i due partiti storici, il Conservatore ed il Laburista, un tempo erano assai diversi e sono anche stati insidiati dalla nascita di un terzo partito (diciamo liberaldemocratico) ispirato da un ex commissario europeo, Roy Jenkins. Attenzione: quel partito prese tanti voti quanti ne prendeva un tempo, da noi, il partito socialista, ma neanche entrò alla Camera dei Comuni. Infatti, l'Inghilterra è un esempio di bipolarismo portato dalla storia e consolidato da un sistema elettorale che consente di governare pur raccogliendo una minoranza dei consensi. E', quello, un vero maggioritario: basta un piccolo vantaggio relativo, pur restando lontani dalla metà dei voti, e si vince tutta la posta. Questo significa che il vero potere non è in mano agli elettori. A chi, allora? Reggetevi forte: ai partiti. La Thatcher può pure vincere le elezioni, ma i conservatori possono licenziarla e mettere al suo posto Major. Blair può anche essere invitto, ma i labouristi possono sostituirlo con un Brown che le elezioni può benissimo perderle. (A proposito, ora che Blair s'accinge ad essere disoccupato, prendiamocelo in Italia, come si acquistano i calciatori stranieri: è bravo, concreto, riformista, di sinistra, cinico il giusto).

Sono bipolari gli Stati Uniti? Ma neanche per idea. Lì sono i due grandi partiti ad essere degli aggregati elettorali programmaticamente informi e, quindi, modellabili dai tempi, dai leaders e dai soldi. Neanche le elezioni presidenziali, che impegnano il Paese per un paio d'anni, sono uno scontro fra due schieramenti ed i candidati terzi e quarti sono spesso determinanti (si pensi a Perrot). Non solo, nel sistema statunitense neanche sono tagliate le ali, e se è vero che un processo storico di lunga data dimostra che i candidati tendono a somigliarsi (convergenndo al cen-

tro, diremmo in italiano), è anche vero che talora è, al contrario, proprio l'estremismo ad affermarsi. Ma, intanto, non si tratta di estremismo ideologico ma, semmai, religioso, e, poi, tende inevitabilmente a diluirsi in caso di vittoria. E questo lo si deve non al sistema elettorale od alla storia, ma agli equilibri istituzionali che vedono una "presidenza imperiale" costantemente alle prese con un Parlamento che non molla nulla dei suoi poteri legislativi e di controllo.

La storia italiana è stata lontana da tutte queste esperienze, ha percorso una via diversa, ed il fatto che, ancora oggi, non ci sia la lucidità e la forza intellettuale di scorgerne il tracciato dimostra quanto profonda sia l'impronta genetica. Noi, in Italia, abbiamo paura delle maggioranze. Ci fa orrore l'idea di consegnare il potere a chi vince le elezioni. Blateriamo di maggioritario e di bipolarismo, ma se queste frittate non ci riescono mai è perché le riteniamo pericolose, non ci fidiamo della democrazia. Ed il bello è che ci siamo anche dimenticati il perché.

La maledizione italiana, il guasto genetico ignorando il quale nulla si può cambiare

Leggo sempre: perché l'Italia uscita dal fascismo aveva paura dei governi forti. Già, e la Germania uscita dal nazismo? E la Francia che aveva assaggiato Vichy? Addio spiegazione. Il fascismo c'entra, ma in modo diverso. C'entra in modo defelicisiano, non come orribile parentesi, ma come capitolo importante della lunga biografia nazionale.

La diffidenza italiana verso la democrazia, verso le elezioni, è largamente precedente al fascismo, e non a caso si possono citare molti passi di pensatori e uomini politici ottocenteschi che ben inquadrano il problema del trasformismo, delle maggioranze variabili, della frammentazione partitica e del centro magmatico. Alla radice c'è la convinzione che i conteggi delle urne non diano una raffigurazione del Paese, ma solo della politica politicante, descrivano il profilo dell'Italia istituzionale, ma non di quella reale, profonda, determinino i tratti somatici dell' "Italia legale",

non di quella “reale” (per usare una terminologia degli anni settanta-ottanta). Alla radice c'è la questione cattolica, la presenza di uno Stato nello Stato che assumeva di avere negli italiani un popolo di fedeli (il che era largamente esatto), ma riteneva, con il non expedit, di dover tenere fuori dalla lotta politica sia i propri candidati che i propri elettori. I governi dell'Italia liberale avevano in qualche modo risolto la “questione romana”, che era problema d'assetto istituzionale e sovranità territoriale, i bersaglieri avevano spiegato l'impossibilità di protrarre la vita dello Stato teologico, del papa-re, ma questo non aveva appianato il problema della legittimità democratica, e per lunghi anni l'autorità religiosa volle tenere fuori dal giuoco politico la propria presunta forza di massa.

Questa storia riguarda solo noi, perché in altri Paesi europei era stata risolta da molto tempo e, comunque, noi eravamo gli unici ad avere il Vaticano dentro casa. Ed ora lasciatemi dire una cosa: l'anticlericalismo è uno dei derivati di questa condizione, naturalmente, ma non c'entra nulla con quello che sto scrivendo. Anzi, vale l'esatto contrario: io laico sono ben felice quando vedo le gerarchie cattoliche battersi, con coraggio e determinazione, per la difesa dei valori e delle idee in cui credono. Non mi passa per l'anticamera del cervello d'intimare loro il silenzio, perché l'idea che esista una maggioranza morale al di fuori, e forse anche in contrapposizione, della maggioranza politica è esattamente il difetto genetico della democrazia italiana. Si può consentire o dissentire, ma è bene che ciascuno parli e che le opinioni possano anche contarsi. Si chiama democrazia.

Sfortunatamente fu la stagione fascista, e la determinazione mussoliniana, ad affrontare quel tema. Chi veniva da una lunga militanza anticlericale si pose il problema della legittimazione del regime e volle anche la benedizione papale. Il concordato del 1929 fu l'appuntamento formale, ma quello sostanziale era già collaudato. Tutti sanno come andarono le cose, e non certo per il meglio.

Nell'Italia repubblicana la zoppia cattolica è stata risolta e fu un fatto certamente positivo la nascita di un partito, la Democrazia Cristiana, che non fu certo religioso, ma seppe rappresentare, con la sua maggioranza relativa, la piena partecipazione della cristianità alla nuova Repubblica. Ma la democrazia fu azzoppata dall'altra parte, alla sua sinistra, dove il partito più forte non fu, come nel resto del mondo libero, quello socialista, ma quello comunista.

Fu poi la chiesa comunista a tenere i propri fedeli fuori dalla politica, ma dentro al Parlamento, facendo restare zoppa la nostra democrazia

Si è tanto scritto, e tanto a sproposito, della “convenzione ad escludendum”, vale a dire della convenzione non scritta in virtù della quale i partiti democratici tenevano i comunisti fuori dal governo, ma vale la pena di ripetere quel che è essenziale: i comunisti era bene se ne stessero fuori dal governo, perché erano una forza politica ispirata, guidata e finanziata da un nemico militare dell'Italia, così come anche della libertà. Non di meno quell'esclusione vulnerava la democrazia e la propaganda comunista non perdeva occasione per porre sul terreno della legittimità democratica i suoi più pesanti attacchi. Come fu avversata la giusta riforma elettorale voluta da De Gasperi? Dicendo che egli avrebbe voluto far nascere un regime ed uccidere la democrazia. Erano balle, ma funzionavano.

L'esclusione di una parte consistente dell'elettorato (giunse ad essere poco meno di un terzo) dal gioco democratico, dalla possibile formazione dei governi, contribuì a far sopravvivere quel terrore delle maggioranze che già si era affermato nell'Italia prefascista. Il sistema elettorale proporzionale divenne consustanziale al parlamentarismo italiano e trovò nella sinistra i più strenui difensori, al punto, come si è ricordato, di voler dare del golpista, o del fascista a chi guardava con interesse ad altri, democraticissimi sistemi.

La zoppia si è protratta, il terrore è stato alimentato, perché effettivamente quella italiana era una democrazia non a piena sovranità. Il che fu un bene, perché pose fuori dal ter-

reno politico il tema dello schieramento e delle alleanze internazionali. Scusate se lo dico in modo così ruvido, ma è bene non girarci attorno: l'alleanza fra la sinistra comunista ed un certo dossettismo (il governo Prodi, insomma) poteva portarci fuori dall'Europa e dall'Occidente e, in effetti, anche se adesso lo negano, furono contrari all'Europa, all'Alleanza Atlantica ed alla Nato.

Nella lunga stagione della prima Repubblica i governi non furono affatto instabili, ma indietro non si torna, neanche volendo

La democrazia italiana si è evoluta, il Paese è cresciuto e noi tutti siamo diventati ricchi disponendo di forze di governo che andavano dal Partito Liberale a quello Socialista. La statistica sulla durata dei governi segnala una forte instabilità e la frequenza delle crisi, ma è un termometro inutile in mano a degli stregoni, più che a dei dottori. In realtà i governi della prima Repubblica furono molto stabili e le formule politiche furono solo quattro: centrismo, centro-sinistra, solidarietà nazionale e pentapartito. La terza fu una parentesi breve. La lunga longevità governativa di uomini come Giulio Andreotti, del resto, è umana testimonianza che il problema era semmai l'immobilità, non l'eccesso opposto.

Le frequenti crisi di governo erano la febbre fisiologica ad un sistema politico dove non poteva esistere alternanza degli schieramenti e, quindi, contavano gli umori delle correnti, il barometro degli equilibri. Ma il sistema era bloccato, nel senso descritto, giacché funzionava comunque bene, perché impedito dalla presenza di una forza estranea alla democrazia. Una forza che ebbe un seguito di massa, che suscitava gli entusiasmi di un popolo che si sentiva e si diceva democratico, apparentogli del tutto incredibile che i propri miti ed i propri simboli erano l'esatto contrario.

Ecco, quando Giorgio Amendola, uno dei grandi capi comunisti, ma uomo di formazione crociana e liberale, parlava di fare un solo partito con i socialisti o proponeva la politica dell'austerità, o si batteva per la linea del compromesso storico, lo faceva per "allargare le basi della demo-

crazia”. Intuizione gobettiana al fondo della quale c’era la consapevolezza che quelle basi non erano larghe quanto avrebbero dovuto, che l’esistenza dei comunisti le rendeva sbilenche. Enrico Berlinguer lo diceva in modo diverso, affermando, dopo i fatti cileni, un principio apparentemente irragionevole: non si può governare avendo “solo” il cinquantuno per cento dei voti. Sembra una follia, invece è la materializzazione di quel terrore delle maggioranze di cui si è detto. Appartiene agli strani contorcimenti della storia che, in Italia, per combattere quel terrore si pensa sempre a maggioranze che contengano tutti, quindi democraticamente terrificanti.

Messa alle spalle da un secolo la questione cattolica, ridotto in macerie l’impero comunista, la democrazia italiana avrebbe potuto riprendere l’uso delle gambe e percorrere la sua strada. Magari sbagliando, ma non claudicando. Invece le cose andarono diversamente.

**Il difetto
genetico
cambia natura,
ma rimane
una tara di
non legittimità
democratica**

Ne ho già scritto altrove e non voglio ripetermi nell’analisi, basterà ricordare il fatto: la stagione giustizialista del 1992-1994, l’aver cancellato dalla scheda elettorale partiti politici che non avevano mai perso le elezioni, avere costretto alla fuga all’estero il leader della sinistra che non fu comunista, sono l’ulteriore riproposizione, sotto nuova veste, del nostro difetto genetico. Ancora una volta un nuovo assetto politico non nasceva dalla legittimazione democratica ma dall’uso di strumenti impropri. Io lo chiamo “colpo di Stato”, ma non voglio spaventare le boccucce a cul di gallina. Diciamo che non fu un lineare procedimento elettorale.

I protagonisti della stagione successiva furono Silvio Berlusconi, tardivamente accusato d’illegittimità democratica per l’abuso del potere mediatico, e quanti furono comunisti, che contro l’Italia moderna e libera si erano battuti nei precedenti cinquanta anni. Il bipolarismo che prese piede nasceva dalla sconfitta delle forze politiche democra-

tiche, e ditemi voi se può mai funzionare un sistema che poggia su queste premesse.

I due “poli” si definiscono solo per negazione, servono a vincere le elezioni ma non a governare, imbarcano di tutto in spregio all’identità politica, sperimentano quotidianamente i guasti di un tale insalsicciamento e, alla fine, ruotano tutti attorno ad una sola persona: Berlusconi. Quando Berlusconi vince, ed uso le sue parole, non riesce a governare come vorrebbe perché impedito dagli alleati. Quando perde va al governo un caravanserraglio i cui aspetti più ragionevoli si concretano nell’affarismo. Davanti a questo stallo si continua a parlare del sistema elettorale come se fosse lì la soluzione dei problemi politici, come se possa funzionare da viagra della democrazia il modo in cui si contano i voti, mentre si lascia in calma piatta l’eccitazione politica, la capacità dei protagonisti di dare un diverso corso alle cose. Qui si apre l’ultima parte del nostro ragionamento, che ci porta a parlare del nuovo appuntamento referendario.

**Le forze reali
del Paese
e la loro
incapacità
di darsi
proiezione
politica**

Intanto ci si deve domandare il perché la politica italiana è così incapace di riformare se stessa. Passata la stagione delle ubriacature ideologiche, che cosa trattiene il mondo politico, a cominciare dalla sinistra che ne ha maggior bisogno, dall’adeguarsi alla contemporaneità? La ragione è che non solo il mondo politico è fermo, non solo la realtà istituzionale è attardata nel passato, ma l’intero Paese arranca incapace di rompere i vincoli e lanciarsi nel futuro.

Cosè il nostro mondo imprenditoriale, cos’è il nostro capitalismo, lo si è visto e lo si vede nella tristissima e miserrima vicenda di Telecom Italia. Pochi capitali veri, nessuna voglia di rischiarli, rincorsa continua delle rendite di posizione, colpi illeciti sotto al tavolo. Spesso il mondo dell’impresa chiede alla politica di non impicciarsi, ma se fosse sano e forte dovrebbe questo impicciarsi di politica, mentre, al contrario, tende a convivere con le arretratezze

istituzionali, tende a profittarne per piccoli interessi.

Non è così tutto il mondo imprenditoriale, ma è così la grande parte di quello più forte. Non è così il tessuto delle medie imprese, fino alle più piccole, ma, appunto, è una trama fragile di troppo piccole dimensioni, tende a salvare se stessa, magari a guardare fuori dall'Italia, ma non ha la capacità e la forza di volerla cambiare, l'Italia.

Non sono messi meglio i cittadini italiani. In una famiglia immaginaria le cose potrebbero stare più o meno così: i genitori sono pensionati, quindi non prendono molto, ma più di quello che hanno versato; il fratello grande sta per andare in pensione, quindi ha tutto l'interesse a che non si riformi il sistema; la sorella è insegnante ed ha sposato un direttore generale del ministero, campano di spesa pubblica; il fratello piccolo è disoccupato, guadagna qualche cosa con lavori saltuari ma alle sue esigenze provvedono i genitori. L'ultimo fratello avrebbe interesse alla rivoluzione, ma ciò comporterebbe una rottura con gli altri. Questo, però, è niente, perché il problema vero sono i tre figli unici, che in un mercato bloccato e con una spesa pensionistica fuori controllo dovranno pagare i conti di tutti pur non potendo disporre delle loro passate sicurezze. Ad alleviare la loro situazione c'è il fatto che ci sono cinque o sei case di proprietà: quella al paese natio, quella in città dei nonni e sempre la loro al mare, più le due case dei fratelli maggiori. Camperanno di rendita, almeno per un po'. Può sembrare uno scherzo, ma è un quadro non molto raro, ed è una situazione che induce all'immobilismo.

Se la politica avesse cognizione ed orgoglio del proprio ruolo dovrebbe guardare avanti e non dipendere dall'ultimo sondaggio elettorale, inevitabilmente distorto. Ma dovrebbe trattarsi, appunto, di politica, di capacità di servire gli interessi generali, naturalmente intesi secondo la visione di ciascuno. Invece l'orizzonte temporale massimo è quello della prossima scadenza elettorale, poco importa se europea, politica od amministrativa. E non è senza significato, del resto, che un governo di sinistra ha preso il posto di uno di destra, ma entrambe fanno crescere i redditi dei dipen-

denti pubblici (e la relativa spesa pubblica) più di quanto crescano quelli privati.

La leva elettorale non basta, perché far funzionare un sistema significa cambiare anche le regole istituzionali Se la società non trova nel suo seno le forze che costringano al cambiamento, se la politica si mostra incapace di pensare in grande ed al futuro, quindi conserva se stessa, allora, dicono alcuni, sarà la riforma elettorale a rompere gli equilibri stagnanti. Non ci credo, o, meglio è possibile che accada, ma serve a poco, in termini di positiva governabilità, se quella rottura non si accompagna ad una evoluzione del sistema istituzionale.

Noi possiamo eleggere il Parlamento in vari modi, ma non andiamo da nessuna parte se non rendiamo forte l'istituzione governo e non correggiamo un bicameralismo che è divenuto la duplicazione del nulla. Possiamo varare leggi elettorali le più maggioritarie, ed otterremo come risultato il riproporsi delle salsicce politiche, degli insaccati dove si mette di tutto in attesa di ridiversi, dopo le elezioni.

Dire questo non significa, sia chiaro, che sarebbe meglio tornare indietro, al proporzionale della prima Repubblica. Qui va detta una parola contro le tante ipocrisie: indietro non si torna, neanche volendo, per la semplice ragione che è cambiata la storia, è cambiato il quadro istituzionale e sono morti i partiti con storia secolare (e quelli che non sono morti si vergognano di se stessi). Quella fu una storia gloriosa, che sarà riletta con occhi e con giudizi assai diversi da quelli utilizzati dal giustizialismo fascistoide, ma resta storia.

Si deve andare avanti, e ci sono ragioni internazionali, ci sono necessità di coerenza europea, c'è il tempo da recuperare non potendo noi fare oggi quello che altri Paesi hanno fatto in passato (come ricordavo all'inizio), e tutto questo ci spinge verso sistemi che tendano al bipolarismo, che tendano a dare facoltà di scelta all'elettore, senza per questo cancellare le identità che sono la ricchezza del passato. Ma questo procedere sarà debole e deludente se alle riforme

elettorali non si accompagneranno quelle istituzionali e costituzionali.

Dobbiamo portare l'Italia fuori da quel "terrore delle maggioranze" che ha accompagnato il sorgere e lo svilupparsi della nostra democrazia, ma non potremo farlo raccontando che si tratta di un risultato ottenibile con qualche ritocco alla legge elettorale.

Abbiamo bisogno di una vera e propria fase costituente, di una voglia di ripartenza che ci aiuti anche a selezionare una nuova classe dirigente. L'Italia dei nostri anni non può essere governata né con gli strumenti elettorali ed istituzionali approntati per la guerra fredda, né da un personale politico che ha nel proprio passato la condanna senza appello del proprio presente.

Serve una nuova classe dirigente, e serve una fase costituente

Torniamo alla nostra famiglia inventata: fin qui hanno governato e sono stati eletti i rappresentanti dei pensionati e dei garantiti, è ora di dare voce al terzo fratello ed ai nipoti, perché se non lo si fa l'unica prospettiva reale è quella di mangiarsi la ricchezza (anche culturale e morale) accumulata nel passato. Avete presente quello che hanno fatto a Telecom Italia? Ecco, quello.

Rispetto a questi obiettivi non serve a nulla il "grande centro", anzi, posto che potranno militarci tante persone ragionevoli e per bene, temo che sia l'ultimo tentativo di dare stabilità all'Italia che deve tramontare. Tutti i sistemi politici che funzionano, se democratici, tendono a far somigliare i protagonisti. Blair ha imparato molto dalla Thatcher ed un futuro premier conservatore avrà dovuto imparare molto da Blair. Ma fare un partito degli allievi dell'una e dell'altro non serve a niente, o, meglio, serve solo ad indebolire la democrazia, che è anche alternanza fra diversi.

Il "grande centro" non mi convince perché nascerebbe dalla voglia di cancellare i difetti del bipolarismo italiano (e sarebbe una gran buona cosa), ma non ho ancora sentito in cosa, programmaticamente, attualmente, sarebbe diverso dai governi che quel bipolarismo ha partorito. E se, del

resto, quel centro fosse quel che a me sembra l'ideale di una sana politica: occidentalismo, più Stato nel dettare e far rispettare le regole e più mercato nella scelta su come allocare le risorse, meno spesa pubblica e meno tasse, meno servizi pubblici e più servizi ai cittadini, se volesse essere questo, allora dovrebbe aspirare non ad essere il terzo incomodo, ma il primo protagonista!

Se si leggono con attenzione i risultati delle ultime elezioni politiche (così come delle precedenti) ci si accorge che l'“area della ragionevolezza” è assolutamente maggioritaria e presente in ambo i poli. L'evoluzione politica da compiersi non è che i diversi si mettano assieme per far prevalere la ragionevolezza sull'estremismo, ma che trovino il coraggio di relegare questi ultimi al ruolo che è loro proprio nelle società evolute: testimonianze di dissenso.

I passaggi tattici per arrivare ad un simile risultato possono essere i più diversi, ivi compreso un governo di larghe intese che liquidi il podismo (malattia senile dell'ideologismo sinistro). Ma occorre intendersi sul punto d'arrivo.

**Mi serve
un piede
di porco, ed il
referendum
torna utile
alla bisogna**

Per le cose che ho scritto credo sia chiaro che non credo i referendum sulle leggi elettorali siano strumenti capaci di dare buoni risultati. E, coerentemente, ho avvertato quelli che si anettono il merito di averci portato al maggioritario (che non c'è). Mi sembrò che in quelle vele si depositasse un vento più che altro antipartitico, che non mi piaceva e non mi piace.

Ma si deve dare atto al comitato referendario che quello è forse l'unico strumento capace di scardinare l'esistente, e si deve riconoscere che l'attuale discussione sulla riforma del sistema elettorale, compresi i ripetuti, pressanti ed anormali messaggi del Presidente della Repubblica, non esisterebbero senza l'incombere del referendum.

Quel referendum sulla legge elettorale sarebbe dilaniante. Se si tenesse metterebbe in crisi entrambe le coalizioni, perché da entrambe le parti ci sono forze determinanti che

non potrebbero mai accettare un premio di maggioranza in capo ad un solo partito, e non alla coalizione. Quindi faranno di tutto per evitare il referendum, ed in tal senso va letta anche l'attività del governo.

Se le firme saranno raccolte ci saranno due soli modi per evitare il referendum: fare la riforma del sistema elettorale o convocare le elezioni anticipate. In tutti e due i casi questo bipolarismo bislacco e bastardo ne uscirebbe indebolito. Ecco, questi sono due buoni motivi perché le firme siano raccolte.

8

La via referendaria: una occasione
importante per costruire il partito
dei moderati del Centro-Destra

di Ida Nicotra

Oramai da mesi lo spauracchio del referendum costringe i partiti politici a confrontarsi con le ipotesi di modifica della legge elettorale. In un primo momento si è lavorato su un dossier predisposto dal ministro Chiti che, su mandato di Prodi, sonda il terreno per trovare un accordo, il più possibile condiviso, per modificare la legge elettorale in Parlamento. Oggi lo stesso Presidente del Consiglio conduce le trattative nella speranza di acquisire il consenso dell'opposizione per la riscrittura delle regole del gioco.

L'impressione è che al cospetto di un quadro politico confuso e disorientato, la strada parlamentare rimane difficilmente percorribile; personalmente ritengo poco probabile l'ipotesi che realmente le Camere possano trovare un'intesa su questa materia.

I quesiti referendari sulla legge elettorale, introdotta sul finire della scorsa legislatura, costituiscono una grande occasione per uscire dalla lunga e tormentata fase di transizione del sistema politico, che ha preso avvio il 18 aprile del 1993 con l'introduzione del maggioritario.

**Al cospetto
di un quadro
politico confuso
e disorientato,
la strada
parlamentare
rimane
difficilmente
percorribile**

Tenterò di spiegare perché.

Il parlamentarismo maggioritario, affermatosi in Italia, ormai da più di un decennio, trova una delle sue ragioni nello stato

di crisi che i partiti politici attraversarono tra la fine degli anni ottanta e gli inizi degli anni novanta. Si tratta di una crisi di legittimazione che si tradusse sia nell'incapacità di rappresentazione di ogni settore della società, che in una difficoltà di potere decisionale.

La fine del sistema parlamentare di tipo compromissorio e la nascita di un modello politico bipolare coincise con una rinnovata vitalità dei partiti politici. Infatti, come è a tutti noto – a seguito delle vicende giudiziarie di Tangentopoli e della modifica del sistema elettorale in senso semi maggioritario – si è avviata una fase di profonda ristrutturazione del sistema partitico, con il crollo delle formazioni politiche tradizionali e la nascita di nuove aggregazioni.

In questo rinnovato scenario, i partiti hanno acquistato nuovamente vitalità grazie alla forte legittimazione derivante da un significativo coinvolgimento del corpo elettorale, manifestatosi con una affluenza sempre maggiore alle urne, soprattutto in occasione del voto politico, in controtendenza con quanto era avvenuto nel decennio precedente in cui il significativo astensionismo costituiva la risposta ad una disaffezione dei cittadini alla politica.

La partecipazione della cittadinanza, alla vita politica del Paese, costituisce la naturale conseguenza della mutata dinamica della democrazia pluralista del nostro Paese. Invero, il passaggio da una forma di democrazia mediata, in cui i partiti rimangono, anche dopo le elezioni, gli unici detentori del potere di decidere composizione e indirizzo politico dell'esecutivo, ad un modello di democrazia immediata, caratterizzato, piuttosto, da una sostanziale investitura popolare del Primo Ministro, ha avuto il merito di restituire il giusto grado di pathos alla competizione politica, "responsabilizzando" la scelta del cittadino e riavvicinandolo alla politica.

**Il passaggio
da una forma
di democrazia
mediata
ad un modello
di democrazia
immediata**

Sebbene non tutti i sistemi di democrazia immediata prevedono che si possa votare formalmente il candidato Premier, l'elettore esprime la sua preferenza verso il parti-

to o la coalizione, ben sapendo che, in caso di vittoria, quel leader verrà nominato Presidente del Consiglio dei Ministri. E' vero, anzi, che la stessa configurazione bipolare del sistema e la personalizzazione della vita politica hanno indotto il corpo elettorale ad un comportamento politico in cui il voto al candidato nel collegio uninominale veniva ritenuto meramente "funzionale" per il successo del Capo della Coalizione.

Questa circostanza, in virtù della quale il cittadino si comporta come se fosse chiamato a scegliere direttamente il premier, ha avuto un'importanza non secondaria nell'ultima modifica della legge elettorale che insieme ai molti difetti ha il pregio di consentire al cittadino la scelta immediata del leader di partito o dello schieramento.

**Stabilire
la "misura"
oltre la quale il
condizionamen-
to dei partiti
sul rapporto
Governo –
Parlamento
è da ritenere
non tollerabile**

Queste brevissime notazioni riescono a far comprendere come i partiti traggano, oggi, una fetta consistente della propria legittimazione dalla investitura popolare dei loro leader politici. La coincidenza tra leadership di partito e premiership rafforza il ruolo del Primo Ministro e del Capo dell'Opposizione e costituisce un indizio rilevante della capacità dei partiti di esprimere personalità autorevoli, capaci di concentrare nella propria persona entrambi i ruoli.

Alla luce di questo mutato scenario diviene impellente la necessità di stabilire la "misura" oltre la quale il condizionamento dei partiti sul rapporto Governo – Parlamento è da ritenere non tollerabile.

La proposta referendaria ha, innanzitutto, il merito di aver focalizzato la vera questione irrisolta della politica italiana: la eccessiva frammentazione partitica e la conseguente endemica instabilità e debolezza degli esecutivi. Risulta di immediata evidenza l'importanza di eliminare la possibilità che il premio di maggioranza venga attribuito ad una coalizione di liste, lasciando che lo stesso possa essere assegnato unicamente alla lista singola che abbia ottenuto il maggior numero di seggi.

Una simile operazione indurrebbe, gioco forza, partiti e partitini a mettersi insieme per riuscire a vincere la competizione elettorale, innescando l'effetto "disrappresentativo" del plurality.

A questo punto si potrebbe obiettare che si tratterebbe di unioni forzose fra partiti con identità e caratteristiche anche molto diverse fra loro. In realtà la distanza fra i partiti dei due schieramenti più che tradurre significative e reali differenze della società italiana, sembra, invero, essere creata od, almeno, esasperata ad arte dagli stessi attori politici che, nel tentativo di acquistare visibilità e potere, cercano disperatamente occasioni di distinzione dagli altri partner della coalizione.

I partiti si presentano davanti al corpo elettorale con identità e programmi propri, nell'intento di conquistare il maggior numero di voti, in modo che, conclusa la fase elettorale, ciascun gruppo possa far valere la forza che gli deriva dai seggi parlamentari ottenuti, al fine di alzare la posta in termini di spazi istituzionali e di riconoscimenti di vario tipo; il tutto, ovviamente, in cambio della sua fedeltà al governo.

**Ciascun gruppo
può far valere
la forza
che gli deriva
dai seggi
parlamentari
ottenuti**

Dicevo che, a ben guardare, la storia di questo Paese dimostra come anche nella prima fase della Repubblica, in cui la società italiana era segnata da profonde divisioni, in realtà la contrapposizione riguardava essenzialmente tre grandi ideologie o visioni del mondo: quella cattolica, quella marxista e quella della destra (sempre oscillante, quest'ultima, tra ispirazione liberal-nazionale e vocazione sociale), con le ultime due ritenute, sovente, formazioni "antisistema", in quanto la prima legata alla prospettiva rivoluzionaria socialista e la seconda radicata nell'esperienza fascista. Per lungo tempo i due principali partiti italiani, la Democrazia cristiana ed il Partito comunista hanno rappresentato una grossa fetta dell'elettorato.

Pur tuttavia, il sistema politico è stato caratterizzato da un multipartitismo estremo, con la presenza di un elevato

**L'avvenuta
modifica
in senso pre-
valentemente
maggioritario
della legge
elettorale
inaugura,
di fatto, una
nuova stagione
della vita
politica del
nostro Paese**

(ma, comunque, non elevatissimo) numero di partiti. Questa situazione fu favorita da una legge elettorale proporzionale priva di soglia di sbarramento che ha esaltato oltre misura il ruolo dei partiti più piccoli, conferendo loro un grande potere di ricatto e rendendo assai complessa la formazione di stabili maggioranze di governo.

L'avvenuta modifica in senso prevalentemente maggioritario della legge elettorale, accompagnata dal tramonto delle ideologie e dalla accettazione dei valori basilari della democrazia da parte di tutti i partiti, inaugura, di fatto, una nuova stagione della vita politica del nostro Paese.

Se per un verso, il nuovo meccanismo, rende praticabile la dinamica bipolare e l'alternanza, con la contrapposizione maggioranza-opposizione e l'investitura popolare quasi diretta del Premier; per altro verso, incoraggia la proliferazione partitica con la nascita di tante piccole formazioni (Rifondazione, Verdi, Comunisti italiani, Udeur, Italia dei Valori, Alternativa Sociale, lo SDI, la Rosa nel Pugno).

**Un modello
bipolare,
certamente
anomalo
come quello
italiano, con la
presenza di ben
23 partiti**

Indagare sulle ragioni che hanno prodotto quello che costituisce il grande paradosso del maggioritario all'italiana costituisce il presupposto per individuare un valido correttivo. Insomma, come mai il Mattarellum ha ereditato 5-6 partiti e li ha spezzettati in una ventina? La causa sta proprio nella logica di un sistema elettorale che – anche a causa della presenza di una quota del 25% di proporzionale – nasconde tutte le distorsioni legate al fatto che all'interno delle due coalizioni, la competizione fra i partiti, allo scopo di catturare un maggior numero di consensi e marcare la distanza dagli altri per contare di più dell'"alleato-avversario" (alleato contro l'altro schieramento, ma avversario dentro il proprio raggruppamento) ha incentivato drammaticamente la litigiosità.

Ecco perché la trasformazione di un modello bipolare,

certamente anomalo come quello italiano, con la presenza di ben 23 partiti, in un sistema tendenzialmente bipartitico potrebbe costituire un valido correttivo al “peso” eccessivo ed ingiustificato di cui i partiti, soprattutto le “nanette” formazioni, godono attualmente, a scapito della governabilità del Paese. In questo modo, liberando le due coalizioni dal ricatto di partiti e partitini si potrebbe favorire la coesione del Governo e dell’Opposizione e scoraggiare la frantumazione del quadro politico; si aprirebbe, con buone probabilità, una nuova fase all’insegna della semplificazione.

Il referendum rappresenta un tassello importante per ultimare un processo di ristrutturazione politica rimasto ancora incompiuto, che ha certo prodotto l’alternanza e la responsabilizzazione di chi governa di fronte ai cittadini, ma che manca di un meccanismo di stabilizzazione, che non ha ancora consentito ai Governi in carica di seguire una linea politica coerente e coesa per la minaccia dei partiti più piccoli (e perciò più rissosi) di provocare la crisi.

Il referendum rappresenta un tassello importante per ultimare un processo di ristrutturazione politica rimasto ancora incompiuto

È andata così nel 1994, con la Lega che ritira il suo appoggio al Governo Berlusconi, aprendo la stagione dei ribaltoni; analogamente, nel 1998, quando Rifondazione comunista bocciò la compagine di Romano Prodi; infine, anche l’esperienza della XIV Legislatura registrò, con l’Udc di Follini, il tentativo di destabilizzazione dell’esecutivo, fino ad arrivare all’attuale Governo, in cui i distinguo ed i contrasti interni alla coalizione hanno avuto il naturale epilogo con il voto contrario del Senato sulla mozione D’Alema relativa al rifinanziamento della missione italiana in Afghanistan, ed il salvataggio in extremis dell’esecutivo di centro sinistra con il voto del senatore Follini, che dopo aver creato da una costola dell’Udc, l’ennesima formazione politica, l’Italia di Mezzo, ha consumato l’ultimo strappo nei confronti dei propri elettori, votando la fiducia al governo Prodi.

La soluzione prefigurata dai quesiti referendari dovrebbe interessare tutti i protagonisti della vita politica, per la

costruzione di partiti più robusti, resa possibile, con buone probabilità, dalla connotazione bipartitica del sistema che farebbe svanire, per ogni singola formazione, la necessità di “contarsi”.

Inoltre, il correttivo al sistema elettorale, che scaturirebbe dall'esito positivo della consultazione, sarebbe capace di stimolare una forte accelerazione verso il Partito dei democratici nel centro sinistra ed incentiverebbe il disegno coltivato da tempo da Silvio Berlusconi di creare una grande alleanza nella Cdl, con il partito dei Moderati quale “casa comune” dei tradizionali partiti del centro destra.

In un momento come l'attuale, in cui l'elettorato di centro destra tende ad assumere una fisionomia omogenea, in

**Una forte
accelerazione
verso il Partito
dei democratici
nel centro
sinistra ed
incentiverebbe
il disegno
di creare nella
Cdl il partito
dei Moderati**

cui si registrano soltanto differenze minime tra chi sceglie Fi, An ed anche la Lega, c'è bisogno di un riferimento preciso che possa costituire, innanzitutto, sul piano dei valori e delle proposte, una alternativa seria alla sinistra. Berlusconi e Fini non possono mancare ad un appuntamento importante con la storia di questo Paese che sollecita la creazione di una aggregazione più grande, di una nuova soggettività politica, per accogliere il popolo dei moderati, accomunato dalla condivisione di una quota significativa di valori.

Per andare avanti nella costruzione di una federazione tra i partiti della Cdl occorre, in primo luogo, elaborare un progetto strategico per una unificazione sostanziale delle originarie formazioni. Pur nel rispetto delle singole identità, bisogna procedere al superamento degli stessi soggetti costituenti ed elaborare una proposta politica che sia convergente sul piano degli obiettivi di fondo e delle scelte basilari, nella complessa sintesi tra modernità e riferimenti valoriali. Ma perché il cammino verso l'unità del centrodestra sia reso più agevole, non si può prescindere da regole del gioco in grado di assicurare premi di maggioranza a grandi formazioni che, proprio in virtù, del loro carattere omogeneo riescono a raccogliere un ampio consenso.

L'odierno referendum mira proprio al miglioramento del bipolarismo, tentando di promuovere una nuova fase caratterizzata da una logica di semplificazione, essenzialmente bipartita. Di modo che, liberando tutte le potenzialità, il quadro politico, fino ad oggi reso ostaggio di partiti e partitini e di mire individualistiche, potrebbe, appunto, favorire l'unificazione della rappresentanza in un unico raggruppamento.

**L'odierno
referendum
mira proprio
al miglioramento
del bipolarismo**

Ad ogni buon conto, la via referendaria possiede un ulteriore pregio tutt'affatto trascurabile: essa non pretende di scaricare sui due schieramenti, già sofferenti, le inevitabili tensioni che scaturiscono ogni qualvolta il confronto si prefigga di modificare "lo status quo" del sistema elettorale, per giungere ad una assai improbabile intesa bipartisan. Ai partiti si offrirebbe l'opportunità di una legge elettorale immediatamente applicabile e tale da consentire la creazione, prima della competizione elettorale, di un unico soggetto che trarrebbe forte legittimazione da una preventiva omogeneità politico programmatica, espressa da ciascuna delle due grandi aggregazioni partitiche e che non consentirebbe mai più di ritornare al passato, con la politica delle "mani libere".

9

I rimborsi elettorali

a cura di Mario Segni

Mi sono fatto dare dalla Camera dei Deputati i dati dei rimborsi elettorali distribuiti ai partiti in questi ultimi anni. Si tratta di dati ufficiali, e non svelo quindi niente di segreto. Una volta all'anno, del resto, i giornali li pubblicano con un certo risalto, sicchè la pubblica opinione ne è ampiamente al corrente. Ma dai dati, ufficiali e pubblici, traggio qualche considerazione sul diabolico rapporto tra frammentazione dei partiti e costi della politica.

Lo Stato italiano (tramite la camera dei deputati) ha erogato nel 2006 la somma complessiva di 199.481.765 di euro: cioè quasi duecento milioni di euro. Fa impressione, non c'è dubbio. E non si tratta di una cifra erogata nel 2006 in quanto anno elettorale, cioè di un rimborso una tantum, I rimborsi elettorali sono ormai spalmati nei cinque anni successivi ad ogni elezione, sicchè nel 2006 i partiti hanno ricevuto sia la prima delle cinque rate relative al rimborso della campagna per le politiche del 2006, sia la seconda rata del rimborso delle regionali del 2005, sia la terza delle europee del 2004 e così via. In sostanza la

**Lo Stato
italiano
ha erogato
nel 2006 quasi
duecento
milioni di euro**

cifra che ho detto è annuale, non è la cifra relativa all'anno delle elezioni. E questo è solo un pezzo del costo diretto della politica, poiché bisogna aggiungere le spese per il funzionamento degli organi politici, cioè

del Parlamento, e soprattutto dei consigli regionali, e il costo dei gettoni e dei rimborsi ai consiglieri comunali e provinciali.

È troppo, non c'è dubbio. Ma del problema complessivo non è adesso il caso di parlare. Anche perché, lo confesso, pur essendo stato un sostenitore dei referendum sulla abrogazione del finanziamento ai partiti (referendum che vinchemmo e della cui vittoria fummo purtroppo scippati), ho in parte cambiato idea. Sono convinto che un finanziamento pubblico dei partiti sia giusto. Non in questa misura ovviamente, e non con modalità a dir poco scandalose: (ad esempio il rimborso elettorale, che è in sostanza un finanziamento ai partiti e ai gruppi parlamentari, viene dato per cinque anni anche se poi la legislatura si interrompe prima, e dura ad esempio due o tre anni). Penso che sarebbe giusto limitare il finanziamento, fatto in modo serio e rigoroso, ai partiti che accettano un controllo pubblico sulla trasparenza della loro amministrazione e del loro funzionamento interno. Ma adesso è un altro il punto che voglio toccare.

Sarebbe giusto limitare il finanziamento ai partiti che accettano un controllo pubblico sulla trasparenza della loro amministrazione e del loro funzionamento interno

Veniamo al finanziamento delle piccole e piccolissime formazioni. Le “Associazioni italiane in Sud America” (ignoro che cosa siano esattamente) hanno ottenuto come prima rata per la campagna Camera 2006 la somma di 63.766 di euro, e 64.347 per la campagna del Senato. In totale 128.113 di euro, che come ho spiegato vanno moltiplicati per cinque per arrivare al finanziamento complessivo. La Federazione dei Verdi ha ottenuto 1.054.973 di euro come prima rata della campagna Camera. La lista Di Pietro 1.204.570 di euro per la Camera, e 940.641 per il Senato (sempre prima rata beninteso). La Rosa nel pugno 1.331.743 per la Camera. La Lista Consumatori 113.676 euro per il Senato. I Popolari UDEUR 717.949 per la Camera, e 373.571 per il Senato, per un totale di 1.091.520. La Union Valdotaïne 69.387 come prima rata per la campagna

Senato. La lista “Per l’Italia nel mondo con Tremaglia” (se non sbaglio si tratta di una lista presentata nell’America del Sud) ha incassato come prima rata della campagna per le politiche 77.023 euro, il che significa che a fine legislatura avrà ottenuto, per questa sola campagna elettorale, circa 385.000 euro.

Sul piano della legalità niente da dire. Sono rimborsi assolutamente legittimi. E legittimo è il criterio, che rapporta ogni rimborso al principio un tanto al voto. Il problema è capire che conseguenze ha tutto questo, che cosa

**Legittimo
è il criterio,
che rapporta
ogni rimborso
al principio un
tanto al voto**

significa questa mitragliata di euro anche alle formazioni piccole e piccolissime. E ne traggo due conclusioni.

La prima è che la spinta all’aumento dei finanziamenti pubblici diviene enormemente più forte man mano che aumentano i soggetti a favore dei quali è disposta. Non c’è dubbio che i tesoriери di Forza Italia e dell’Ulivo, cioè dei due beneficiari maggiori, faranno carte false per aumentare le rispettive quote. E’ il loro mestiere. Ma non c’è dubbio che la pressione politica su Parlamento e Governo è maggiore se ad esercitarla è un coro amplissimo di grandi, medi, piccoli e piccolissimi partiti. Ho idea anzi che i piccoli saranno assai più irriducibili in questa caccia. Perché se per un grande partito l’aumento del contributo facilita le cose, per un piccolo una quota maggiore può rappresentare la sopravvivenza.

Ma più importante, e più deleterio, è l’effetto opposto. Perché l’allargamento delle maglie sino ai livelli del più piccolo è una formidabile spinta alla disgregazione. Se una

**Una lista che
ha raggiunto
l’1,7% dei voti
ha un rimborso
complessivo,
nei cinque anni
di legislatura,
di oltre 5
milioni di euro**

lista che ha raggiunto l’1,7% dei voti (faccio l’esempio dell’UDEUR) ha un rimborso complessivo, nei cinque anni di legislatura, di oltre 5 milioni di euro, la spinta a fare un partito, un movimento, un qualche cosa “fai da te” è fortissima. E non penso che ci sino intenti speculativi. Le campagne elettorali costano, e questi soldi li avranno spesi.

Dico che questo è un incitamento alle corse solitarie, perché l'andare con un partito rende di più non solo sul piano politico, dei posti che si possono occupare, della visibilità che si può ottenere, ma anche dal punto di vista finanziario. E l'UDEUR è un gigante rispetto ad altre formazioni. La "Lista consumatori" ha ottenuto come prima rata della campagna per il Senato 113.676 euro.

Si ha l'impressione che certi partiti nascano non perché vi è una identità, ma perché vi sono gruppi di persone che si vogliono affermare

Non ho nulla in linea di principio contro i piccoli partiti, Alcuni hanno svolto un grande ruolo, come il PRI di Ugo La Malfa. Altri sono legati a identità e etnie particolari, come il partito dei sudtirolesi e l'Union Valdotaïne. Ma oggi si ha l'impressione che certi partiti nascano non perché vi è una identità, ma perché vi sono gruppi di persone che si vogliono affermare; e che l'identità e la linea la cerchino dopo per giustificare la loro esistenza.

Si dice che queste cose non sono regolate da leggi, ma dalle politica. E' vero. Ma le leggi possono spingere in un senso o in altro. Nel 91 e nel 93 gli italiani hanno votato in massa per il maggioritario proprio perché è una spinta verso la semplificazione e la aggregazione. Non si sono accorti che mentre votavano in un modo il Parlamento, sottobanco, sfornava legghine che spingevano in senso opposto. Di tutte queste le leggi sul finanziamento dei partiti, con la distribuzione di fondi a pioggia, è forse la peggiore di tutte.

10

I referendum sulla legge elettorale:
spiegazione dei quesiti

di Giovanni Guzzetta

1° Quesito Modulo colore verde	2° Quesito Modulo colore bianco	3° Quesito Modulo colore rosso
Premio di maggioranza alla lista più votata Camera	Premio di maggioranza alla lista più votata Senato	Abrogazione candidature multiple

Il 1° e il 2° quesito: premio di maggioranza alla lista più votata e innalzamento della soglia di sbarramento

Le attuali leggi elettorali di Camera e Senato prevedono un sistema proporzionale con premio di maggioranza. Tale premio è attribuito su base nazionale alla Camera dei Deputati e su base regionale al Senato. Esso è attribuito alla “singola lista” o alla “coalizione di liste” che ottiene il maggior numero di voti.

Il fatto che sia consentito alle liste di coalizzarsi per ottenere il premio ha fatto sì che, alle ultime elezioni, si siano formate due grandi coalizioni composte di numerosi partiti al proprio interno. E la frammentazione è notevolmente aumentata.

Il 1° ed il 2° quesito (valevoli rispettivamente per la Camera dei Deputati e per il Senato) si propongono l'**abrogazione del collegamento tra liste e della possibilità di attribuire il premio di maggioranza alle coalizioni di liste.**

In caso di esito positivo del referendum, **la conseguenza è che il premio di maggioranza viene attribuito alla lista singola (e non più alla coalizione di liste) che abbia ottenuto il maggior numero di seggi.**

Un secondo effetto del referendum è il seguente: abrogando la norma sulle coalizioni verrebbero anche innalzate le soglie di sbarramento. Per ottenere rappresentanza parlamentare, cioè, le liste debbono comunque raggiungere un consenso del 4% alla Camera e 8% al Senato.

In sintesi: la lista più votata ottiene il premio che le assicura la maggioranza dei seggi in palio, le liste minori ottengono comunque una rappresentanza adeguata, purché superino lo sbarramento.

All'esito dell'abrogazione, resteranno comunque in vigore le norme vigenti relative all'indicazione del "capo della forza politica" (il candidato premier) ed al programma elettorale.

Gli effetti politico-istituzionali del 1° e del 2° quesito

Il sistema elettorale risultante dal referendum spingerà gli attuali soggetti politici a perseguire, sin dalla fase pre-elettorale, la costruzione di un unico raggruppamento, rendendo impraticabili soluzioni equivoche e incentivando la riaggregazione nel sistema partitico. Si potrà aprire, per l'Italia, una prospettiva tendenzialmente bipartitica. La **frammentazione** si ridurrà drasticamente. Non essendoci più le coalizioni scomparirà l'attuale schizofrenia tra identità collettiva della coalizione e identità dei singoli partiti nella coalizione. Con l'effetto che i partiti sono insieme il giorno delle elezioni e, dal giorno successivo, si combattono dentro la coalizione.

Sulla scheda apparirà **un solo simbolo, un solo nome ed una sola lista** per ciascuna aggregazione che si candidi ad

ottenere il premio di maggioranza.

Le componenti politiche di ciascuna lista non potranno rivendicare un proprio diritto all'autonomia perché, di fronte agli elettori, si sono presentate come schieramento unico, una cosa sola. Nessuno potrà rivendicare la propria "quota" di consensi. E sarà molto difficile spiegare ai cittadini eventuali lacerazioni della maggioranza. Lo scioglimento del Parlamento una volta che è entrata in crisi una maggioranza votata compattamente dagli elettori potrebbe essere politicamente molto probabile.

L'eliminazione di composite e rissose coalizioni imporrà al sistema politico una sterzata esattamente opposta all'attuale. Piuttosto che l'inarrestabile frammentazione in liste e listine, minacce di scissioni e continue trattative tra i partiti, il nuovo sistema imporrà una notevole semplificazione, lasciando comunque un diritto di rappresentanza anche alle forze che non intendano correre per ottenere una maggioranza di Governo, purché abbiano un consenso significativo e superino la soglia di sbarramento.

Il 3° quesito: abrogazione delle candidature multiple e la cooptazione oligarchica della classe politica

Un terzo quesito referendario colpisce un altro aspetto di scandalo. Oggi la possibilità di candidature in più circoscrizioni (anche tutte!) dà un enorme potere al candidato eletto in più luoghi (il "plurieletto"). Questi, optando per uno dei vari seggi ottenuti, permette che i primi dei candidati "non eletti" della propria lista in quella circoscrizione gli subentrino nel seggio al quale rinuncia. Egli così, di fatto, dispone del destino degli altri candidati la cui elezione dipende dalla propria scelta. Se sceglie per sé il seggio "A" favorisce l'elezione del primo dei non eletti nella circoscrizione "B"; se sceglie il seggio "B" favorisce il primo dei non eletti nella circoscrizione "A". Nell'attuale legislatura, questo fenomeno, di dimensioni veramente patologiche, coinvolge circa 1/3 dei parlamentari. In altri termini: **1/3 dei parlamentari sono scelti dopo le elezioni da chi già è stato eletto e diventano parlamentari per grazia**

ricevuta. Un esempio macroscopico di cooptazione!

E' inevitabile che una tale disciplina induca inevitabilmente ad atteggiamenti di sudditanza e di disponibilità alla subordinazione dei cooptandi, atteggiamenti che danneggiano fortemente la dignità e la natura della funzione parlamentare. Inoltre i parlamentari subentranti (1/3, come si è detto) debbono la propria elezione non alle proprie capacità, ma alla fedeltà ad un notabile, che li premia scegliendoli per sostituirlo.

Con l'approvazione del 3° quesito la facoltà di candidature multiple verrà abrogata sia alla Camera che al Senato.

Supplemento al numero odierno di Libero

Direttore: Vittorio Feltri

Direttore Responsabile: Alessandro Sallusti
Reg. Trib. Bolzano N. 8/64 del 22/12/1964