

Sistema elettorale e sistema politico: una spirale infinita

Antonio Agosta

Non è facile, su un tema come quello delle riforme elettorali – a dieci anni dall'avvio di trasformazioni tuttora in corso –, tracciare delle linee nette di valutazione. Evidenzierò soltanto pochi aspetti, fra i tanti che meriterebbero di essere compiutamente analizzati; partendo dal tentativo di rispondere ad una domanda che mi pare aleggi nel nostro dibattito, e che il presidente della Fondazione Ruffilli, il senatore Melandri, ha più volte indirettamente riproposto.

Si può essere pienamente soddisfatti della qualità dell'attuale sistema politico italiano? La risposta prevalente, ad una domanda formulata in termini così drastici, sarebbe probabilmente "no". Sono molteplici gli elementi di insoddisfazione o di delusione: partiti numerosi, deboli e personalistici, scarsa coesione delle coalizioni elettorali e delle compagini di governo, concentrazione di potere politico, economico e mediatico, contrapposizione di reciproche intolleranze tra gli schieramenti in luogo del confronto – ipotizzato come standard di una "democrazia normale" – tra "opposti moderatismi".

Le critiche s'incentrano spesso sugli errori o i limiti delle nuove regole elettorali, accomunando, seppure da punti di vista differenti, quanti rimpiangono il sistema proporzionale, garante di un multipartitismo fortemente differenziato e "ideologico", a coloro che imputano all'ambivalenza dell'attuale sistema "misto" l'ostacolo alla realizzazione di un vagheggiato bipartitismo. Ma la situazione attuale è solo il prodotto dal sistema elettorale? Anche in questo caso, ritengo che la risposta debba essere negativa.

Realizzare le riforme elettorali è stato il tentativo riuscito di trovare uno sbocco alla più grave crisi di legittimazione del ceto politico e del sistema dei partiti della storia repubblicana. Certo: ai

grandi partiti, tipici soprattutto dei primi decenni di vita repubblicana, capillarmente radicati nel territorio e nel tessuto sociale, con elevati tassi di adesione e di militanza, veicolo di mobilitazione e fonte di identità collettive, si sono sostituiti, oggi, altri partiti, più piccoli e spesso transitori, con contorni culturali meno definiti, scarsamente permeabili alla partecipazione popolare. Non è stata, però, la riforma elettorale a provocare il crollo del sistema partitico preesistente; è avvenuto, invece, il contrario. La crisi ha reso possibile – e necessario, come opportunità di rilegittimazione – il cambiamento delle regole elettorali.

Ci si può chiedere, però, se lo strumento tecnico adottato, e imposto dalla “dettatura” del referendum abrogativo parziale del 18 aprile 1993, sia stato effettivamente il più adeguato. Ancora una volta, la mia risposta è “no”.

L'analisi degli effetti delle riforme elettorali è tema complesso e controverso. L'argomento critico più ricorrente fa riferimento alla persistente frammentazione partitica. I riscontri empirici sono evidenti. Il miglior risultato raggiunto da un singolo partito nell'ultimo decennio (29,4% per Forza Italia, nelle elezioni della Camera del 2001) è, ad esempio, inferiore, seppure di poco, al peggior risultato ottenuto dalla Democrazia cristiana nei 46 anni precedenti (29,7% nelle politiche del 1992). Anche il dato relativo alla concentrazione complessiva del voto sui due principali partiti, nella serie delle competizioni elettorali parlamentari, fornisce indicazioni analoghe. Nel 1976, anno di massima competitività e concentrazione bipartitica, pur in presenza della potenziale dispersività offerta dal sistema elettorale proporzionale, DC e PCI raccolsero complessivamente quasi tre quarti (73,1%) dei voti validamente espressi. Precedentemente, la minima concentrazione bipartitica si era registrata nel 1946: non a caso, cioè, nelle elezioni di primo assetto del sistema. In quella occasione, comunque, più della metà dei voti (il 54,1%) si erano orientati verso le due liste principali (DC e PSIUP). La somma dei voti dei maggiori partiti attuali, Forza Italia e Democratici di Sinistra, invece, non ha mai raggiunto, nelle tre elezioni successive alla riforma, la metà dei voti validamente espressi con la “seconda scheda”, quella destinata alla scelta tra le liste (41,3% nel 1994; 41,7% nel 1996; 46% nel 2001). Ma, occorre ricordare, il tasso di bipartitizzazione era stato pari al 45,8% (cioè, ugualmente inferiore alla metà dei voti) nelle elezioni del 1992, le ultime svoltesi con il tradizionale assetto del sistema dei partiti, a conferma di una crisi di consenso precedente all'esplosione di “tangentopoli” e allo svolgimento del referendum del 1993.

Un indicatore quantitativo più adatto a descrivere l'insieme del-

la dispersione del voto tra tutte le liste concorrenti è quello che definirei “indice di frammentazione partitica” (denominato, dai suoi autori, Laakso e Taagepera, di “numero effettivo dei partiti”). Il valore numerico che si ricava – secondo la definizione che propongo – misura il frazionamento dell’elettorato in partiti “virtuali” di dimensioni tendenzialmente omogenee; e cresce con l’aumento della dispersione del voto (che si produce anche per l’assenza o il declino di partiti dominanti). Ebbene, la tendenziale frammentazione del voto tra i partiti è passata, negli ultimi venticinque anni, dal valore minimo di 3,5 del 1976 fino a 4,6 delle elezioni del 1987, con un costante e progressivo incremento; raggiungendo, con un balzo formidabile, il livello di 6,6 nelle elezioni del 1992, toccando, poi, il massimo (7,6) nelle prime votazioni con il nuovo sistema di votazione, nel 1994, e ridimensionandosi leggermente nelle competizioni successive (7,2 nel 1996 e 6,3 nel 2001). L’indice è riferito al voto raccolto dalle “liste” formalmente presentatesi, e non tiene conto di loro suddivisioni interne o di eventuali partiti che le compongono, come nel caso dei “cartelli” della Margherita, del Girasole o del Biancofiore, nel 2001. La frammentazione reale è cioè più elevata di quella misurabile; e si sarebbe più liberamente manifestata se il nuovo sistema elettorale del 1993 non avesse introdotto un disincentivo alla dispersione, rappresentato dalla soglia nazionale di sbarramento del 4%. Laddove i sistemi elettorali consentono, invece, più ampi margini di “espressività”, l’indice si innalza: nelle elezioni europee del 1999 ha toccato infatti la misura massima in consultazioni nazionali di epoca repubblicana (7,9).

La prevalente competizione maggioritaria nei collegi uninominali ha rappresentato un antidoto alla potenziale moltiplicazione e atomizzazione delle formazioni politiche tipica di situazioni di transizione, obbligando i partiti alla ricerca di convergenze elettorali e programmatiche. Se si calcola l’indice di frammentazione con riferimento alle coalizioni concorrenti nell’insieme dei 475 collegi uninominali, nei quali si effettua l’elezione di tre quarti dei componenti della Camera dei deputati, si rileva che già nel 1994 la frammentazione del voto risultava notevolmente inferiore nella competizione maggioritaria: infatti, era pari a 4,6. Dato parzialmente positivo, in quella congiuntura politica, anche se effettivamente più elevato in comparazione con analoghi valori rilevati, negli stessi anni, in elezioni parlamentari di altri grandi paesi europei: 3,1 in Gran Bretagna nel 1992, in presenza di un sistema esclusivamente maggioritario uninominale; ma, anche 3,2 in Germania nel 1994 e 3,5 in Spagna nel 1993, con sistemi elettorali proporzionali fortemente selettivi. Nel 1996 l’indice italiano di

frammentazione del voto nella competizione maggioritaria si è, invece, sensibilmente ridotto, arrivando a 2,7: a conferma di un rapido processo di apprendimento e di adeguamento alla nuova logica competitiva, da parte dei partiti e, soprattutto, degli elettori, pur permanendo contemporaneamente, come si è detto, la forte dispersione del voto proporzionale tra le singole liste. Nel 2001, infine, malgrado la presenza di numerose “terze forze” nate esplicitamente per contestare la bipolarizzazione del confronto elettorale, la dispersione del voto maggioritario si è ulteriormente contratta: l'indice elettorale di frammentazione è risultato, infatti, pari a 2,5.

La partecipazione dei cittadini al voto, malgrado andamenti altalenanti che rivelano una maggiore autonomia di comportamenti, è ancora molto alta: più dell'80% degli elettori, in particolare, affluisce alle urne in occasione delle elezioni politiche.

Considerazioni analoghe valgono per le elezioni locali. La convergenza attorno alle candidature dei sindaci e dei presidenti delle province – e dopo la riforma del 1995, integrata dalla revisione costituzionale del 1999, dei presidenti delle regioni –, ha indotto una sempre crescente bipolarizzazione; ma, al contempo, è spesso cresciuto il numero delle liste, è divenuta più intensa la lotta per i voti individuali di preferenza tra i candidati ai consigli (a riprova di un'ulteriore potenziale conflittualità interna alle medesime formazioni politiche e di una maggiore personalizzazione) e i confini tra i partiti sono rimasti frastagliati e instabili.

Alcune contraddizioni sono in parte inevitabili, e derivano dalla fase di ricollocazione e di riaggregazione, sia dei partiti che dell'elettorato, nel nuovo scenario politico. Frammentazione partitica e disomogeneità interna delle coalizioni sono, per un verso, caratteri derivanti dalla storia politica del paese, dalla natura delle “fratture” che lo hanno attraversato e che in parte permangono, pur in assenza delle reti organizzative dei vecchi partiti. Il passaggio al maggioritario ha rivelato che molte di quelle tradizionali divisioni sono potenzialmente ricomponibili in grandi opzioni alternative; ma è naturale che il processo possa non essere necessariamente breve e lineare. Era superficiale, o forse eccessivamente ottimistico, profetizzare un passaggio automatico al quadro partitico e allo stile istituzionale del “modello Westminster”; è infondato attribuire alle sole inadeguatezze del meccanismo elettorale il ritardo delle trasformazioni in atto.

È certamente vero che le maggioranze governative nazionali emerse dal voto, perlomeno nel 1994 e nel 1996, hanno presentato ricorrenti tendenze conflittuali che le hanno condotte al collasso; ma, la situazione sarebbe stata probabilmente ancor più difficoltosa se non fosse intervenuto il cambiamento del sistema eletto-

rale. Nessuna delle coalizioni formatesi nella competizione maggioritaria avrebbe potuto disporre, infatti, della maggioranza dei seggi se fosse stato applicato, al voto per le liste così come è stato espresso dall'elettorato in quelle circostanze, il precedente sistema proporzionale.

Le riforme elettorali, sia parlamentari che locali, hanno favorito il bipolarismo e realizzato l'alternanza al governo; e, almeno all'interno delle coalizioni, avviato un processo di riduzione delle rispettive distanze ideologiche. E hanno attribuito all'elettorato – così come avrebbe auspicato Roberto Ruffilli – la funzione di “arbitro” tra schieramenti sottoposti al vaglio del voto.

Le riforme si sono però realizzate con soluzioni impreviste – soprattutto, il collegio uninominale maggioritario a turno unico – rispetto alle premesse elaborate negli anni Ottanta, a partire da quella Commissione Bozzi di cui Ruffilli fu uno dei principali protagonisti. Le ipotesi allora prospettate, rese inattuabili dai veti reciproci tra i partiti, e soprattutto da un'indisponibilità che prevalse nella coalizione di pentapartito, miravano a correggere, non ad abbandonare, la logica proporzionalistica, in una fase in cui i partiti sembravano ancora forti e la proporzionale costituiva la base di reciproca garanzia.

Ciò che sembrava irrealizzabile all'inizio degli anni Novanta (il governo Andreotti aveva posto la questione di fiducia per impedire l'inserimento delle tematiche elettorali nel testo del nuovo ordinamento delle autonomie locali; il comitato Segni si era costituito proprio per reazione a quell'indisponibilità, avviando la raccolta di firme per tre referendum su leggi elettorali, tra aprile e luglio 1990), assumeva improvvisamente priorità nell'agenda politica, subito dopo le elezioni parlamentari del 1992, sotto la pressione del movimento referendario. L'incalzare degli eventi e la disgregazione del sistema dei partiti hanno dunque consentito di concretizzare, in modo nuovo e in parte estemporaneo, prospettive riformatrici indebolite da un decennio di dibattiti senza realizzazioni, e di introdurre novità fino a poco tempo prima minoritarie nei progetti istituzionali dei partiti.

La vicenda delle riforme elettorali, peraltro, sembra confermare una delle teorie di March e Olsen, quella del cosiddetto “bidone della spazzatura”: problemi alla ricerca di soluzioni si attaccano, improvvisamente e casualmente, soprattutto in momenti di particolare pressione, alle soluzioni che si trovano più prossime. Una parte significativa del movimento referendario e, soprattutto, i partiti che hanno poi accettato di elaborare e approvare in parlamento, in tempi brevi, le nuove normative, hanno fatto proprie, giustificandole razionalmente, le linee-guida di un sistema ricavato

“di risulta”, attraverso le cancellature tecnicamente operabili con referendum su un testo concepito per rispondere, a suo tempo, ad altre finalità.

La stessa combinazione di tre quarti di maggioritario con un quarto di proporzionale, che alcuni riterrebbero il contributo italiano ad una tendenza verso i “sistemi misti” (“il meglio di due mondi” – come recita, in inglese, il titolo di un’analisi comparativa diretta da Shugart e Watterberg) deriva da una serie di circostanze, legate all’origine e, soprattutto, all’evoluzione storica della normativa per l’elezione del Senato – che in altra sede ho ricostruito – ed in particolare alla casualità della differenza tra il numero iniziale dei collegi senatoriali istituiti nel 1948 (tanti quanti i senatori da eleggere) e la cifra definitiva dei membri elettivi fissata da una revisione della norma costituzionale nel 1963; dopo che una legge del 1957 aveva frattanto cristallizzato il numero e il disegno territoriale originario dei collegi.

Tranne che per i piccoli comuni – nei quali è stato definitivamente archiviato il “panachage” –, e, soprattutto, nel caso della Camera, che ha parzialmente ricalcato il modello misto a collegio uninominale ispiratore dalla legge elettorale del Senato, le nuove discipline legislative riutilizzano prevalentemente, emendandoli e piegandoli alle nuove logiche maggioritarie, materiali normativi preesistenti. Così, per le elezioni dei comuni con oltre 15 abitanti, è stato conservato il voto per singole liste, seppure tra loro coalizzabili e collegate al candidato alla sindacatura. La riforma del 1995 per le regioni ordinarie, addirittura, è riuscita a trasformare – con un espediente assolutamente innovativo – una delle leggi massimamente proposizionalistiche in una legge con garanzia assoluta di esito maggioritario (55 o 60% dei seggi per la coalizione vincente, eventualmente consentendo l’immissione di seggi aggiuntivi rispetto ai componenti del consiglio); continuando a distribuire, però, l’80% dei seggi consiliari con l’applicazione integrale del precedente sistema proporzionale del 1968. La brevità dei tempi di realizzazione ha a volte impedito di rendere coerenti le varie regole, in particolare relative alle modalità di espressione del voto in ambiti competitivi apparentemente assimilabili. Il “voto disgiunto”, ad esempio – cioè, la facoltà concessa all’elettore di votare per un capo del governo regionale, o per un sindaco nei comuni maggiori, e, contestualmente, nella medesima scheda, per una lista di partito appartenente a uno schieramento contrapposto – se utilizzata dall’elettore nelle elezioni provinciali comporta l’annullamento del voto.

L’elenco sarebbe lungo. Vi è certamente bisogno anche di un lavoro di revisione, a legislazione vigente, a prescindere dalla possi-

bilità di concordare modifiche sostanziali del sistema elettorale in senso stretto.

Riterrei comunque anacronistico un ritorno alla vecchia legge elettorale proporzionale. Si tratta però di capire, soprattutto per le elezioni parlamentari, se la strada a suo tempo intrapresa sia la più adatta a rappresentare la complessità esistente e a indirizzarla, al tempo, verso un esito maggiormente bipolare.

Negli anni passati si era tentata la via di un'applicazione integrale del sistema delle candidature uninominali per l'elezione dei deputati, proponendo, ancora una volta attraverso referendum, l'abrogazione della scheda per l'espressione del voto di lista. Se dovessimo utilizzare i risultati del referendum per ricostruire l'andamento del consenso della pubblica opinione sul tema, dovremmo giungere alla conclusione che l'elettorato è divenuto progressivamente più scettico sulla possibilità reale, e forse anche sulla convenienza, di una tale soluzione. Se guardiamo ai risultati dei principali referendum in materia elettorale, rapportandoli al numero degli aventi diritto al voto – corrispondente, sostanzialmente, alla totalità dei cittadini maggiorenni – scopriremmo che la trasformazione, nel 1993, in senso maggioritario effettivo della vecchia legge elettorale del Senato era stata sostenuta dal 60,4% della popolazione nazionale – con una crescita quantitativa rispetto alla 56,8% effettivo che si era mobilitato a sostegno del referendum del 1991, sul tema dell'unico voto di preferenza nell'elezione dei deputati. Nel 1999, quando si votò per abrogare la scheda per il voto di lista – votazione resa nulla dalla mancata partecipazione al voto dello 0,4% degli aventi diritto – la proposta fu espressamente sostenuta dal 42,9% effettivo della popolazione elettorale (un 4% effettivo si dichiarò, invece, espressamente contrario; gli altri si astennero, in varia forma). Alla ripetizione della votazione, nel maggio 2000, il medesimo referendum fu sostenuto da una quota quasi dimezzata: il 23,7% della popolazione elettorale (con un 5,2% – una quota, dunque, leggermente cresciuta rispetto a un anno prima – di elettori contrari).

Ovviamente, non vi sono elementi che possano far ritenere che quanti fossero perplessi nei confronti dell'esclusiva candidabilità in collegi uninominali volessero, invece, un ritorno al sistema proporzionale. Può stupire, invece, la distanza quantitativa tra i dati del 2000 e quelli del 1993, soprattutto se rapportati al numero degli elettori e non riferiti alla più ingannevole apparenza delle percentuali sui voti validi.

In ogni caso, i risultati dei referendum degli anni successivi consentono di leggere più compiutamente, a mio avviso, il significato della scelta popolare del 1993, confermando la tesi che spiega la

crisi dei partiti e il mutamento delle regole elettorali, in quella fase, soprattutto alla luce del distacco tra corpo sociale e sistema partitico. Votare per singole personalità, eventualmente rappresentative di comunità territoriali, e aggregarsi per grandi correnti di opinioni contrapposte appariva preferibile, agli occhi di due italiani adulti su tre, ad un voto che si riteneva condizionato – prima nella selezione dei candidati e poi degli accordi di governo – da ristrette oligarchie partitiche. Non bisogna dimenticare che il 18 aprile 1993 si fu chiamati a votare, tra gli altri, anche sul referendum per cancellare la legge sul finanziamento pubblico dei partiti. I “sì” furono pari al 90,3% dei voti validi, corrispondenti, in termini reali, al 65,1% del corpo elettorale complessivo: la più consistente quota di risposte – affermative o negative – mai registratasi negli oltre cinquanta referendum svolti dal 1974 ad oggi.

Se obiettivo delle riforme elettorali dovesse essere ancora considerato l’assorbimento della frammentazione partitica e l’aggregazione in schieramenti coesi e alternativi, siamo sicuri che la “road map” sia proprio il collegio uninominale, soprattutto se a turno unico? Il paradosso della riforma elettorale del 1993 sta proprio nel collegio uninominale: piccoli partiti che, per la loro consistenza, non avrebbero avuto accesso alla rappresentanza parlamentare con il vecchio sistema proporzionale – e che non provano neppure a presentare il simbolo sulla “seconda scheda” – ottengono invece seggi, con candidature in collegi “sicuri”, negoziando l’utilità marginale della loro partecipazione alle coalizioni. Alla “partitocrazia”, temuta da Giuseppe Maranini già negli anni Cinquanta, rischia di sostituirsi, dunque, una “partitino-crazia”, per usare una felice invenzione linguistica di Ilvo Diamanti

La comparazione tra possibili sistemi elettorali che incentivino, in forme trasparenti, il riallineamento e la convergenza delle forze politiche, ci porterebbe lontano; e non è questa forse la sede per un’analisi dettagliata degli ipotetici costi e benefici delle varie soluzioni ipotizzabili.

Il doppio turno, con soglia d’accesso per il ballottaggio relativamente alta, avrebbe avuto probabilmente un’efficacia maggiore rispetto al *plurality* attuale, data la realtà multipartitica esistente.

Vorrei spendere qualche parola soltanto, infine, su un modello che considererei certamente da evitare, e che invece vedo spesso citato, in questo periodo, da autorevoli fonti, scientifiche e politiche. Si parla molto — e la cosa esercita evidentemente fascino per una serie di comprensibili ragioni — di quello che ormai è stato ribattezzato “provincellum” — dopo il “mattarellum” e il “tatarellum” coniati da Giovanni Sartori — cioè il meccanismo in vigore per le elezioni provinciali, che, secondo alcuni, sarebbe, come certi

elisir miracolosi, un rimedio per molti mali. In quel contesto, oggi, i partiti presentano proprie candidature in collegi uninominali, e più candidati del medesimo collegio possono collegarsi fra loro, per sostenere l'affermazione del candidato alla presidenza e ottenere congiuntamente un premio di maggioranza, che viene poi ripartito, sul complessivo piano circoscrizionale, in proporzione alla forza elettorale dei diversi gruppi politici. Si tratterebbe di una sorta di uninominale *à la carte*. A differenza dell'obbligo attuale, per le coalizioni – sia alla Camera che al Senato –, di scegliere un solo candidato rappresentativo dell'intera alleanza, ciascuno correbbe per sé, presentando il proprio simbolo e propri candidati; e ogni elettore, potrebbe disporre di una gamma più variegata di scelte. Peccato che, alla fine, non tutti i collegi abbiano eletto un rappresentante (mediamente, rimangono scoperti, nelle elezioni provinciali, tra un terzo e un quarto dei territori), né, tanto meno, che tra gli eventuali eletti ci sia il candidato localmente più votato. Se i partiti preferiscono correre da soli, seppure con un legame strumentale con altri, perché ricorrere al complicato meccanismo dei collegi, in cui, di fatto, si raccoglierebbero principalmente voti da sommare per il riparto a livello provinciale? Meglio sarebbe adottare, in modo più semplice e comprensibile agli elettori, un voto per liste, evidenziando eventuali collegamenti, come alle regionali o alle comunali.

