

LE ISTITUZIONI DI ARLECCHINO

Storia di riforme elettorali e istituzionali fatte, malfatte e non fatte

Sintesi della conferenza di giovedì 29 novembre 2007

Relatore: GIANFRANCO PASQUINO, docente di Scienza Politica e di Analisi delle Istituzioni Politiche all'Università di Bologna e al Bologna Center della Johns Hopkins University. Autore di numerosi saggi e pubblicazioni.

Il professor GIANFRANCO PASQUINO, sicuramente uno dei politologi più noti e più stimati del nostro Paese, è uno degli ospiti - lo sa bene chi frequenta con maggiore assiduità l'Associazione - che è tornato in più occasioni nel corso degli anni come relatore dei *Giovedì Culturali*. Con lui abbiamo affrontato la questione delle riforme istituzionali e delle riforme elettorali nel nostro Paese, ma anche del sistema politico americano e degli assetti politico-istituzionali degli altri Stati europei. In questa occasione lo abbiamo invitato a **ridiscutere del quadro politico italiano**, in un momento estremamente complesso, di profonda ridefinizione, determinata dalla **nascita del Partito Democratico, dalla trasformazione di Forza Italia in Partito del Popolo delle Libertà, dai tentativi a sinistra del Partito Democratico di creare un'ulteriore aggregazione, la cosiddetta Cosa Rossa e, contestualmente, da una ripresa, molto dibattuta, del discorso relativo a riforma elettorale e riforme istituzionali**.

L'occasione per una riflessione è offerta anche dall'ultima pubblicazione del professor Pasquino, *Le istituzioni di Arlecchino*, un libro sia edito tradizionalmente, a stampa, sia presente *on line* sul sito www.scriptaweb.it, dove viene periodicamente aggiornato dall'autore.

Il relatore ha esordito sottolineando come sia stato piacevolmente allettato dalla proposta dell'editore di **mettere a disposizione una sua pubblicazione anche in rete**, con la possibilità di interloquire attraverso un blog presente sul sito con i lettori e con l'opportunità di aggiornare il testo, raccogliendo e rielaborando molti stimoli provenienti dai lettori stessi e dal dibattito politico in corso. In particolare, dal momento della prima stesura che risale al gennaio 2007, Pasquino ha scritto quattro nuovi capitoli, dedicati specificamente all'evoluzione del Partito Democratico e al suo rapporto con le istituzioni e con la legge elettorale.

Introducendo l'argomento dell'incontro, il relatore ha **espresso alcune considerazioni preliminari relativamente al contesto entro cui dovrebbe collocarsi la riforma elettorale** di cui tanto si discute in questo momento, prendendo in esame alcuni aspetti del nostro quadro politico-istituzionale.

Innanzitutto ha evidenziato **la forza numerica dei due maggiori schieramenti politici in campo, ossia il Partito Democratico e il Partito del Popolo delle Libertà**. I sondaggi più seri e attendibili, stilati da Renato Manheimer (*Corriere della Sera*) e da Ilvo Diamanti (*la Repubblica*), concordano nel posizionare il primo intorno al 28% e il secondo intorno al 30%, con un margine di errore del 2% circa. Per inciso, è scontato che i dati rilevati oggi attraverso un sondaggio possono modificarsi anche significativamente in caso di elezioni imminenti; durante una campagna elettorale si diffondono infatti informazioni, si raggiungono elettori, e uno schieramento può crescere, ma può anche commettere degli errori e retrocedere.

Non va poi dimenticato che **l'attuale legge elettorale ha prodotto degli esiti curiosi in Parlamento**. Alle ultime elezioni la Casa delle Libertà deteneva infatti la maggioranza numerica al

Senato, ma, a causa di un meccanismo elettorale sicuramente imperfetto ha finito per perderla. **Un sistema elettorale, per essere “decente”, dovrebbe dunque tener conto del fatto che esistono maggioranze che devono potersi trasformare anche in maggioranze parlamentari.**

Il problema non risiede poi soltanto nel sistema elettorale, ma anche **nelle coalizioni, molto eterogenee, molto ampie e abbastanza conflittuali**, sia a sinistra sia a destra.

Una scadenza al momento certa è quella del referendum elettorale, che, a norma di legge, dovrà tenersi tra il 15 aprile e il 15 giugno 2008. Ne consegue che, a seguito delle consultazioni politiche, molte delle quali si stanno tenendo in questi giorni - in particolare tra Veltroni e i leader del centro-destra, Fini, Casini e Berlusconi - o il Parlamento approva una nuova legge elettorale o il referendum sarà inevitabile. **Il referendum potrebbe non esserci solo nel caso in cui si verificasse una crisi di governo con il conseguente scioglimento del Parlamento,** dal momento che, nell'anno delle elezioni politiche, non è possibile, per legge, tenere il referendum (anche se, per amor di precisione, esiste un precedente che smentisce questa affermazione, risalente al 1987, allorquando ci fu uno scioglimento anticipato e Craxi e i Verdi imposero le nuove elezioni e il successivo referendum, che si tenne nel novembre dello stesso anno grazie a una legge creata *ad hoc*). Non bisogna inoltre dimenticare che **i referendum possono essere fatti fallire per mancanza di quorum;** se i grandi partiti non vogliono che il referendum funzioni basta che invitino i propri elettori a non andare a votare. Lo strumento referendario è dunque una possibilità concreta, ma i suoi esiti sono tutt'altro che certi. Al momento è nelle mani di Veltroni, nel caso manifesti l'intenzione, finora non palesata, di usarlo, e di Berlusconi.

Si è accennato sopra al fatto che Veltroni ha iniziato le sue consultazioni, per così dire “extra-parlamentari”, al fine di definire una nuova legge elettorale. Pasquino non fa sconti al neo-eletto segretario del Partito Democratico, al quale imputa innanzitutto gravi errori procedurali. In una fase lunga, durata più di un anno, il ministro delle Riforme, Vannino Chiti, ha svolto consultazioni e lanciato proposte. **“Veltroni - dice Pasquino - avrebbe dovuto prendere l'abbrivio da ciò che era stato fatto, fornendo sollecitazioni ulteriori e forse responsabilizzando Chiti”.** Inoltre, **non solo è stato espropriato del suo ruolo il ministro, ma anche la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati**, il cui presidente Violante aveva iniziato una serie di interventi sul sistema complessivo, compresa la legge elettorale, che sono ora sospesi.

Questo il contesto di riferimento entro cui si sta appassionatamente discutendo di riforma elettorale. **Ma quale riforma?** Tutti, o quasi tutti i politici si pronunciano in maniera pesantemente critica sulla legge attuale, ma non va dimenticato che chi siede oggi in Parlamento è stato eletto proprio grazie a quella legge, in quanto nominato dai rispettivi partiti e non votato direttamente dagli elettori, essendosi espressa soltanto una preferenza di simbolo e non di candidato.

Veltroni, e qui Pasquino entra nel merito di critiche più circostanziate e non solo più di metodo come evidenziato sopra, **vorrebbe un'ibridazione del sistema proporzionale tedesco e di quello spagnolo.** Va subito introdotta a tal proposito una precisazione fondamentale: **le leggi elettorali sono congegnate all'interno di sistemi che hanno una loro logica complessiva politico-istituzionale e possono non funzionare o sortire effetti imprevisti se adottate in maniera parziale o spuria.**

Pasquino, pur esplicitando chiaramente la sua preferenza per il sistema elettorale francese, notoriamente maggioritario, e per il modello istituzionale della Quinta Repubblica, ha evidenziato come **tra i sistemi proporzionali quello tedesco sia il migliore**, per una serie di effetti positivi che consente di raggiungere, applicabili, in buona misura, anche alla realtà italiana.

Innanzitutto l'elettore tedesco dispone di due voti: il voto per il partito determina (in modo proporzionale) il numero dei seggi ad esso assegnati in Parlamento, mentre l'altro voto è per un candidato del suo collegio elettorale e viene eletto (a maggioranza semplice) chi ha ottenuto il maggior numero di voti.

Per la componente proporzionale esiste una soglia di sbarramento del 5%, mentre per la componente maggioritaria un candidato che ha ottenuto la maggioranza semplice entra comunque in parlamento, anche se il suo partito non ha superato la soglia del 5% a livello nazionale. La soglia di sbarramento del 5% non è applicata nel caso in cui un partito abbia almeno tre candidati eletti direttamente nel voto maggioritario.

Se l'effetto ricercato è quello di evitare la proliferazione dei partiti è chiaro dunque che il modello tedesco, con lo sbarramento al 5%, è in grado di garantirlo (in Germania ci sono oggi in Parlamento cinque partiti), senza tuttavia penalizzare le **minoranze geograficamente concentrate** (si pensi in Italia alla Lega, che potrebbe anche non ottenere il 5% a livello nazionale ma certamente riuscirebbe a vincere nella parte uninominale, o all'UDC di Mastella)

Se si cerca però un altro effetto bisogna prestare attenzione. **Veltroni sostiene di volere una legge proporzionale in grado di garantire il bipolarismo. La componente bipolare non è automaticamente il prodotto di meccanismi elettorali, ma una scelta dei partiti**, che devono volere una competizione bipolare e formare coalizioni sufficientemente omogenee. Nel caso tedesco, in una prima fase, il bipolarismo è stato garantito dal più piccolo dei tre partiti, ossia quello liberale, il quale, alleandosi prima con i democristiani e poi con i socialdemocratici, ha consentito di fatto l'alternanza. Con l'arrivo dei Verdi il bipolarismo è risultato dall'antitesi di due schieramenti, Verdi e socialdemocratici da una parte e liberali e democristiani dall'altra. Quando però sono arrivati in Parlamento gli ex comunisti alleati con una parte della sinistra socialdemocratica, i socialdemocratici non sono stati disponibili a coalizzarsi con coloro che avevano scisso una parte di partito. Il risultato è che **oggi in Germania governa una grande coalizione e questo è un esito non improbabile** che merita di essere considerato: **solo se i partiti si comportano secondo dinamiche bipolarari, creando coalizioni alternative, il bipolarismo funziona.**

Veltroni e Prodi sostengono anche che **sono necessari dei meccanismi che stabilizzino i governi**. Il sistema tedesco ha prodotto l'unica, vera innovazione in termini di stabilità, attraverso l'introduzione dell'istituto della **sfiducia costruttiva**, che consiste nell'impossibilità da parte del Parlamento di votare la sfiducia al governo in carica se, contestualmente, non concede la fiducia a un nuovo esecutivo, con un nuovo premier eletto entro quarantotto ore dalla mozione di censura. L'istituto fu introdotto in Germania nel 1949 al fine proprio di razionalizzare la forma di governo parlamentare rafforzando la stabilità di governo; dal 1949 sono state proposte tre mozioni di sfiducia e una sola ha avuto successo, nel 1982, quando Helmut Kohl successe a Helmut Schmidt.

Il meccanismo della sfiducia costruttiva - che in Italia per essere introdotto necessiterebbe di una riforma costituzionale - **rappresenta quindi un potentissimo strumento di deterrenza, in grado di regolamentare e rendere difficili i tanto temuti "ribaltoni".**

In aggiunta, come già accennato, Veltroni si è espresso a favore di **una ibridazione del sistema tedesco e di quello spagnolo**. Non bisogna però dimenticare che i due sistemi **sono diversi nel numero di deputati che eleggono**: 598 in Germania (con la possibilità, come nella legislatura attuale, di seggi aggiuntivi) e 350 in Spagna. È dunque evidente, come sottolinea Pasquino "che non possono stare sufficientemente bene insieme". Il sistema elettorale spagnolo tende poi a produrre una considerevole semplificazione del sistema dei partiti e un sensibile rafforzamento delle maggioranze parlamentari. È di fatto il sistema elettorale proporzionale con i più rilevanti effetti maggioritari: **tra i partiti con consenso uniforme sul territorio nazionale, vengono avvantaggiati i partiti maggiori, sono danneggiati i partiti più piccoli, i partiti regionalisti risultano in alcuni casi sovrarappresentati.**

Mentre dunque il sistema tedesco ha a lungo ruotato intorno a tre partiti, poi diventati quattro con i Verdi e ora cinque, sia il governo Aznar sia il governo Zapatero hanno avuto bisogno del partito regionale catalano per poter governare, pagando ovviamente un prezzo programmatico.

Il sistema tedesco e il sistema spagnolo non sono dunque ibridabili perché sono due formule diverse, pensate per Paesi diversi in momenti diversi. Se Fini e Casini sono molto scettici sulla possibilità di metterli insieme, anche all'interno del Partito Democratico non mancano voci critiche, ad esempio quella di Massimo D'Alema, che vuole il sistema tedesco nella sua interezza.

L'assunzione del modello elettorale tedesco merita un'altra considerazione significativa: la seconda Camera (*Bundesrat*), molto potente, rappresentante le Regioni tedesche (*Länder*), è costituita da 69 rappresentanti eletti non dai cittadini, ma nominati dai capi dei governi locali. Ciò significa, ipotizzando un'applicazione al caso italiano, una concreta possibilità di rappresentanza in Parlamento di interessi territoriali specifici, in una direzione almeno parzialmente federale.

Appurato, in conclusione, che non esiste al momento in Italia una maggioranza parlamentare per una riforma in senso maggioritario e bipolare, **se si vuole riformare la legge elettorale occorre farlo in senso proporzionale, privilegiando il sistema, conosciuto e funzionante, che più si adatta alle**

caratteristiche del nostro Paese. Il che ci porta a privilegiare, secondo Pasquino, il sistema tedesco - purché assunto nella sua interezza e non ibridato con altri sistemi - che in Germania si accompagna all'elezione del Cancelliere da parte del *Bundestag*, al voto di sfiducia costruttivo e al forte *Bundesrat* a elezione indiretta, che non esclude le grandi coalizioni ma garantisce la governabilità,

Ciò precisato, un'ulteriore considerazione **riguarda la filosofia politica che sta alla base di ogni riforma elettorale.** Ci troviamo in una fase interlocutoria, caratterizzata da molti inconvenienti: **Veltroni e Berlusconi sembrano concordare sul fatto che la riforma elettorale dovrebbe favorire i due grandi partiti destinati a caratterizzare il confronto tra i due schieramenti, senza apportare vantaggi all'intero sistema.** Ciò non significa che i partiti grandi non siano preferibili ai partiti piccoli, anche se i partiti piccoli non sempre sono disprezzabili, ma **non è corretto fare delle riforme elettorali ritagliate sulle esigenze di un partito grande.** Anche perché escogitare regole che vadano bene a un singolo partito potrebbe produrre esiti pericolosi, ad esempio che i vincitori delle prossime elezioni, magari insoddisfatti per la nuova legge elettorale, possano avere la tentazione di rimetterci mano, prolungando così la “transizione incompiuta”. Il problema, secondo Pasquino, non ha a che fare solo con le regole di voto. Una riforma elettorale, per definirsi seria, dovrebbe concedere più potere all'elettore quando vota e quando valuta che cosa hanno fatto i governanti e soprattutto dovrebbe consentire a chi vince la possibilità di governare.

In aggiunta, Pasquino ha proposto **alcune osservazioni relative ai nuovi soggetti politici che si sono presentati sulla scena italiana, il Partito Democratico e il Partito del Popolo delle Libertà.**

Nella prima Repubblica i partiti erano organizzazioni capillari, molto presenti e molto forti sul territorio. In realtà – osserva il relatore – questa affermazione è solo parzialmente corretta, in quanto i partiti erano *abbastanza* forti, ma apparivano *molto* più forti in virtù della debolezza delle istituzioni e della debolezza della società, una società che usciva dal fascismo e dalla guerra, con scarsa presenza associativa.

La partitocrazia entra in crisi e il sistema partitico crolla tra il 1989 e il 1992, per poi ricostituirsi rapidamente: i partiti ricompaiono, ma non hanno più la stessa forza che li aveva caratterizzati nella fase precedente.

L'idea del Partito Democratico, somma dei DS e della Margherita, muove proprio dalla necessità di creare partiti grandi che risultino più solidi delle coalizioni. Il nuovo partito, tuttavia, nasce con molti problemi, innanzitutto perché i due partiti che lo determinano non erano andati particolarmente bene alle politiche del 2006 e poi perché si sono verificate da subito tensioni interne determinate dalla fusione di due gruppi dirigenti. Il PD, inoltre, si presenta come “il partito di Veltroni”, il quale, dopo essere stato plebiscitato attraverso le primarie, si è scelto i collaboratori, il coordinamento e sta decidendo attraverso consultazioni private quale tipo di riforme attuare. Ma il fatto forse più grave, dice Pasquino, è che “nasce un partito senza precedenti e senza modelli, senza criteri. Il modello c'era, c'è: il *Parti Socialiste* di François Mitterand, ma quello era e rimane un moderno partito socialista. Nacque felicemente, combinando politici e esponenti della società civile, con una virtuosa commistione anche di culture politiche, compresa quella cattolica, facendo leva su punti di forza, sfruttando le opportunità istituzionali: doppio turno e semipresidenzialismo. In Italia, invece, nulla di tutto questo”.

Di contro Berlusconi, con il Partito del Popolo delle Libertà, intende offrire l'impressione di qualcosa di nuovo anche se, evidentemente, non può che iniziare dall'ossatura di Forza Italia, la quale, a differenza del Partito Democratico, è un partito strutturato, un'organizzazione complessa, molto presente sul territorio. La vera novità è il riconoscimento da parte di Berlusconi che nello schieramento di centro-sinistra esistono persone con le quali è possibile instaurare un dialogo.

Si sta per aprire dunque una nuova fase politica, che potrebbe portare anche a esiti positivi e che, con l'obiettivo di riforme di alto profilo, potrebbe vedere rapporti imprevisti e impensati tra i maggiori partiti italiani.

[A. S.]