

Nuovo scenario – 5. Proporzionale o maggioritario?

Il tempo delle riforme

di Roberto Chiarini

Democrazia e sistema proporzionale

Per quasi cinquant'anni la legge proporzionale è stata in Italia la sostanza stessa della democrazia tanto da identificarsi quasi con essa.

Il Paese, appena uscito da una lunga e sofferente dittatura, aveva sete innanzitutto di libertà, di libertà da un potere esecutivo trabordante, da un partito unico invadente, da una qualsiasi autorità che potesse rendersi irresponsabile grazie ad un peso esorbitante.

Per questi, opportunamente, la neonata Repubblica adottò una legge elettorale che potesse garantire – come in effetti fu – cittadinanza politica e rappresentanza nelle istituzioni a tutte alle voci, anche le minoritarie, che sapesse scongiurare il pericolo del predominio incontrastato di un partito, che fosse in grado infine di valorizzare il legislativo come potere principe del nuovo ordinamento istituzionale.

La garanzia di un'equilibrata rappresentanza negli organi elettivi a tutti i partiti era destinata a rivelarsi particolarmente lungimirante. Essa, infatti, avrebbe evitato al Paese la sciagura di una lotta a coltello tra i due schieramenti opposti (la Dc e le sinistre).

In effetti, la proporzionale scongiurò di lì a poco che la sconfitta elettorale di uno dei due schieramenti si traducesse in un'insopportabile condizione di irrilevanza parlamentare. Senza di essa il voto del 18 aprile del '48 avrebbe aperto probabilmente la strada alla guerra civile.

I costi della proporzionale

Oggi, in una mutata condizione politica, il Paese sente, assai più dei benefici, i costi di quella scelta. Lentamente, pur tra sussulti di pericolose inversioni di marcia, particolarmente virulente negli anni Settanta, si sono composte le divisioni ideologiche del primo dopoguerra.

Ha perso d'attualità la sfida originaria di ritagliare nelle istituzioni quello spazio di integrazione democratica mancante nella società civile. Si è venuta viceversa profilando, con intensità crescente nel corso degli anni Ottanta, la sfida di una più alta operatività delle istituzioni, nel senso di capacità del sistema politico di erogare risposte efficaci alla domanda di buona ed onesta amministrazione espressa dalla società. L'opinione pubblica preme perciò per un'inversione di tendenza ed indica nell'adozione di una legge maggioritaria la via d'uscita alle presenti difficoltà del sistema politico.

Il lungo silenzio, spesso la vera e propria demolizione che il mon-

do politico ha sinora opposto a qualsiasi proposta di riforma della legge elettorale e dell'ordinamento istituzionale rischia, però, di far fare al Paese la figura dell'apprendista stregone che maneggia ordigni di cui non conosce i congegni e finisce perciò con l'arrischiare mosse avventate, magari controproducenti.

Il problema della scelta

Il primo punto fermo da mettere in risalto per uscire dalla crisi è che non esiste al mondo legge elettorale capace di soddisfare tutte le esigenze di una democrazia al più alto grado, per intenderci le esigenze originarie di un'equa rappresentanza delle diverse voci politiche e quelle odierne di una più soddisfacente responsabilizzazione delle cariche politiche.

Non si può chiedere ad un ordinamento di avere insieme il massimo di rappresentatività e il massimo di operatività. L'uno va a scapito dell'altro. Quindi, prima di scegliere, bisogna aver chiaro cosa si vuol ottenere.

I nostri padri costituenti sentirono innanzitutto il problema di favorire un'alta identificazione dei cittadini (nella sostanza digiuni da sempre di esperienze democratiche) nelle istituzioni appena fondate. Per questo – saggiamente – scelsero una legge elettorale proporzionale.

Questa, riproducendo in modo speculare nelle assemblee elettive gli orientamenti politici degli elettori, è fatta apposta per favorire la loro integrazione nella democrazia. Ma ogni beneficio ha un costo.

Un alto grado di *rappresentanza* è stata pagata da un basso livello di *stabilità e operatività* delle istituzioni: governi di vita breve, poco autorevoli e ancor meno produttivi, un esecutivo alla mercè del legislativo, un partitismo vorace e alla distanza dissipatorio. I guasti appunto che oggi si vorrebbero rimediare. È naturale allora che le simpatie corrano al maggioritario uninominale. Perché la scelta sia responsabile e non emotiva bisogna, però, che si sappiano qualità e difetti di ciascun sistema elettorale e si decida di conseguenza sulla base degli obiettivi che si vogliono conseguire. Uno stesso Paese può anche decidere che in una fase (ad esempio, nella stagione del consolidamento della nostra Repubblica) serve innanzitutto la virtù della rappresentatività delle istituzioni e che in una fase successiva (magari, da oggi in avanti, visto che le istituzioni non soffrono più di un *deficit* di legittimità, ma di un deficit di operatività) occorra la virtù dell'efficienza.

Le leggi elettorali sono non fini, ma mezzi per ottenere risultati. Vanno di conseguenza commisurate agli obiettivi politici preventivamente scelti.

Il suffragio universale

Quando si parla di materia elettorale i versanti possibili di intervento sono per definizione molteplici. Oggi nessuno si chiede più «chi debba votare», eppure questa è stata nel tempo la questione di gran lunga più scottante e controversa. I nostri padri liberali decisero, all'indomani dell'Unità d'Italia, che solo i *maschi proprietari* (e cioè l'1,9% della popolazione) fossero in possesso del diritto di voto. Dopo vent'anni di battaglie politiche condotte in Parlamento e nel Paese, nel 1882 il suffragio fu allargato, non più sulla base del censo ma dell'istruzione, agli alfabeti (sempre, naturalmente, i soli maschi, circa il 9% della popolazione) e solo nel 1912 fu esteso a tutti i maschi. Bisognerà

aspettare questo secondo dopoguerra per veder realizzato il pieno suffragio universale, maschile e femminile. Oggi non è più in discussione il riconoscimento della piena cittadinanza politica. La materia del contendere si è trasferita da *chi* esprime la delega al *come* la si attribuisce: se con il criterio *proporzionale* o con il *maggioritario*, se con l' *uninominale* o con il *plurinominale*. La scelta non è indifferente. Un sistema politico cambia di molto a seconda del criterio elettorale adottato.

Delle due alternative quella decisiva è la prima, la seconda può anche essere irrilevante. Lo dimostra l'esperienza più che quarantennale dell'Italia repubblicana che ha sperimentato – e conserva tuttora – simultaneamente sia l' *uninominale* (nelle elezioni per il Senato) che il *plurinominale* (in quelle per la Camera) senza che si siano viste apprezzabili differenze.

Proporzionale o maggioritario

Sono sempre i partiti infatti a scegliere, prima, le candidature e poi la vita delle assemblee elette. Altra cosa è l'alternativa tra il proporzionale e il maggioritario.

Il primo – si sa – si fonda sul principio che ad ogni lista va un numero di seggi pari ai voti riportati. Il principio sembra sacrosanto, ma per giudicare la validità di un principio bisogna sempre accertare le conseguenze che la sua adozione comporta. Come recita una massima inglese, per sapere se un budino è buono non c'è altro da fare che mangiarlo. Vediamo quindi quali sono le principali conseguenze del criterio proporzionale.

L'elettore, posto di fronte al quesito «quale lista gradisci?» e conscio per di più che il suo voto non va comunque perso, è portato ad esprimere un voto *espressivo* dei suoi orientamenti politici e non *utili* ad eleggere un candidato. Ne derivano: un'alta frammentazione della rappresentanza eletta, parlamenti rissosi, partiti padroni della politica e (tendenzialmente) dello Stato, governi necessariamente di coalizione, e cioè con leadership debole e incerta lealtà dei partners. In una parola, il criterio proporzionale porta all'elezione di parlamenti rappresentativi (cioè ad una *democrazia pluralista*) con un virtuale sovradimensionamento del ruolo e del potere dei partiti. Trascura invece la formazione di esecutivi autorevoli e stabili (ossia di una *democrazia efficiente*).

Il contrario del maggioritario. Questo non si lega affatto al rigoroso rispetto dei numeri. Premia al contrario chi vince, in modo che non abbia problemi a governare. Naturalmente corre una bella differenza tra il trasformare una minoranza in maggioranza (come dispose la «legge Acerbo» del 1923, grazie alla quale il fascismo, forte di poco più del 25% dei voti, divenne nel '24 padrone del Parlamento) e il rafforzare semplicemente una maggioranza già tale (come voleva fare la cosiddetta «legge truffa» del 1953 che prevedeva i due terzi dei seggi per chi avesse ottenuto comunque più del 50% dei voti).

La difformità tra voti espressi e seggi attribuiti diventa la regola quando il maggioritario si combina con l' *uninominale*. In questo caso ogni collegio fa storia a sé: chi vince vince tutto, chi perde perde tutto. La logica è feroce. Non conta essere genericamente forti dappertutto. Bisogna esser vincenti nel singolo collegio. Capita, così che nel conteggio complessivo non solo non si rispetti il rapporto tra voti e seggi (questa è la norma), ma anche che un au-

mento dei voti si traduca paradossalmente in una diminuzione di seggi (questa è l'eccezione: successe ai laburisti inglesi nel 1951, quando ebbero più voti e persero ciononostante la guida del Governo), infine che le minoranze siano fortemente penalizzate (questa è una possibilità assai frequente: i liberali inglesi, ad esempio, pagano sempre, in termini di voti, da due a cinquanta volte di più rispetto agli avversari i loro seggi).

In compenso l'uninomiale maggioritario ha un grande pregio. Con la minaccia di lasciare a bocca asciutta i candidati soccombenti (e con loro i rispettivi partiti, visto che i voti ininfluenti all'elezione in un collegio non si possono recuperare in nessun altro collegio e vanno perciò considerati persi) spinge i partiti ad allearsi e gli elettori ad esprimere un voto utile all'elezione. Le rappresentanze di partito nelle assemblee tendono di conseguenza a ridursi a due o, tutt'al più, a tre. Gli esecutivi risultano più stabili ed autorevoli. In una parola il maggioritario uninominale umilia la rappresentatività dei parlamenti per esaltare l'operatività dei governi.

Tutti questi «vizi» e «virtù» sono tenuti a freno o lasciati a briglia sciolta a seconda che si applichi il voto a due turni come in Francia (vince chi ottiene o la prima domenica in competizione aperta o la seconda in ballottaggio la maggioranza assoluta) o il voto «secco» come in Inghilterra (vince chi ottiene alla prima e unica votazione la maggioranza, non conta se non assoluta). Inutile dire che con questo sistema è cancellato il peso degli apparati di partito. La feroce concorrenza spinge i partiti a puntare sui candidati che abbiano non la virtù dell'obbedienza (e talora della connivenza) nei confronti dell'apparato, ma quella della credibilità presso l'opinione pubblica, soprattutto quella non intruppata nei partiti, che risulta in tal modo sempre determinante per la riuscita del candidato. A loro volta gli eletti non si sentono tanto vincolati al rispetto della disciplina di partito quanto al vincolo di lealtà nei confronti dei loro elettori. Questi ultimi infatti sono sempre pronti a non confermare il deputato alla prima votazione se vedono che ha tradito la fiducia accordata. Il candidato, in definitiva, viene investito di una delega diretta, non mediata dai partiti.

Ne guadagna in autonomia e trasparenza il rapporto eletti-elettori. Ne perde invece la capacità delle future assemblee di organizzarsi in gruppi omogenei e disciplinati. La rappresentanza parlamentare rischia di diventare, invece che l'interprete dell'interesse nazionale, la somma di tanti interessi locali e particolaristici, interessi tenuti insieme non più da vincoli di partito ma dalla continua ri-contrattazione del sostegno offerto al Governo. Per assicurarsi una maggioranza, Giovanni Giolitti, non potendo contare sul partito organizzato ma solo su singoli deputati interessati sopra ogni altra cosa al soddisfacimento di specifiche domande municipali, fu costretto a ricorrere alla pratica della corruzione e del clientelismo, pratica che tanto contribuì a erodere credibilità e prestigio allo Stato liberale, a tutto vantaggio del fascismo emergente.

C'è infine un'ultima proprietà del maggioritario uninominale. Esso, risolvendo la competizione tra due soli candidati, da un lato scoraggia la partecipazione al voto da parte di chi non si riconosce né nell'uno né nell'altro candidato (negli Stati Uniti l'astensione raggiunge anche il 50%). Dall'altro lato consegna di fatto il potere di attribuzione del seggio parlamentare nelle mani del cosiddetto *elettorato fluido*, e in particolare di quello più pragmatico (ossia di quello che orienta le sue preferenze non sulla base di opzioni ideolo-

giche o politiche, ma di uno scambio voto-favori). In un ambiente politico sano questo significa che si esalta il ruolo dell'elettorato più de-ideologizzato, e cioè più moderno, ma in un ambiente inquinato dal potere di *lobbies* o addirittura di organizzazioni criminose, tipo la mafia o la camorra, c'è il fondato pericolo di un imbarbarimento della lotta politica.

Il ruolo dei partiti

Da che mondo è mondo i giocatori hanno sempre cercato di assicurarsi regole del gioco a loro favorevoli. Non deve pertanto stupire il fatto che nell'attuale fase costituente del nuovo ordinamento elettorale e istituzionale ciascun partito faccia un poco i conti della serva e calcoli vantaggi e danni di ogni proposta di riforma. Con ciò non si vuol dire che nel cuore dei nostri leader politici alberghino solo meschini calcoli di potere. Diciamo che interessi di partito e interesse nazionale sono compresenti, anche se in proporzioni ovviamente diverse, nelle valutazioni di tutti i protagonisti della controversa trattativa in corso sulla riforma elettorale.

Per orientarsi sullo stato della questione è bene pertanto tracciare innanzitutto una mappa delle posizioni assunte dalle varie forze politiche e commisurarla poi con i riscontri empirici offerti da una ormai lunga sperimentazione storica dei diversi sistemi elettorali.

A difesa dell'attuale sistema proporzionale (uninomiale per il Senato e plurinomiale per la Camera) si ergono solo il Msi e Rifondazione. Cosa potrebbero fare d'altro due piccole formazioni non solo minoritarie ma anche prive di qualsiasi potere qualitativo, formazioni che in una competizione semplificata tra due grandi schieramenti fanno di non avere scampo? Le motivazioni da loro addotte sono che il maggioritario schiaccia le minoranze, in particolare le voci dissonanti, con grave lesione dei sacrosanti principi di equa rappresentanza nelle istituzioni di tutte le tendenze.

Rifondazione, nello specifico, obietta che l'abrogazione della proporzionale sarebbe solo l'ultimo passo di un processo di soffocamento dell'«opposizione di classe» iniziato negli anni Ottanta e volto ad omologare l'Italia alle altre «democrazie borghesi» dell'Occidente, libere all'apparenza ma repressive nella sostanza.

I guasti prodotti dal proporzionale puro sono però sotto gli occhi di tutti. Bastano ed avanzano per togliere ogni futuro alla proposta di conservarlo. Sostengono – o hanno sostenuto in alcuni momenti – l'uninomiale maggioritario all'inglese (per intenderci, il sistema in cui si decide tutto in una domenica e vince il candidato più votato, anche se solo con maggioranza relativa) Pannella, Bossi, lo stesso Segni, anche se in forma altalenante con l'uninomiale maggioritario a due turni, e voci sparse sia della Democrazia cristiana sia dei partiti di sinistra.

L'alfiere della Lega ha difeso la proporzionale fino a che ha temuto di scomparire con il maggioritario. Quando ha visto che con piattaforme elettorali del 30%-35% era il primo partito del nord, ha compiuto una virata di 180 gradi per puntare sul sistema inglese che gli consentirebbe di fare il pieno di seggi in un terzo del Paese. Gli altri sostenitori dell'uninomiale maggioritario semplice scommettono sulla liquidazione degli apparati di partito e sul generale rimescolamento delle carte che ne deriverebbe, ovviamente ciascuno facendo conti diversi quanto agli indirizzi politici da promuovere nel successi-

vo rinnovato panorama politico italiano.

Inutile dire che tale sistema è il più temuto degli apparati di partito. In quale collegio si potrebbe presentare oggi con buone probabilità di successo Andreotti o Craxi (o qualsiasi altro esponente, nobile o meno nobile, della nomenclatura) senza che si scateni la corsa a sbarrare loro il passo?

Gli effetti devastanti dell'uninomiale secco

Sul conto negativo dell'uninomiale maggioritario secco va detto, però, che applicato oggi all'Italia, potrebbe avere veri effetti devastanti, disegnando due Italie contrapposte – una del nord leghista ed una del sud democristiana – con magari un'appendice di Italia del centro rossa: invece di più governabilità avremmo più divisione se non addirittura la secessione. Ci sono poi i liberali, i repubblicani, la minoranza socialista di Martelli, in certi momenti la maggioranza piduista di Occhetto e in parte i referendari di Segni che si riconoscono nell'uninomiale maggioritario a doppio turno.

Essi vogliono produrre una radicale ridefinizione della geografia politica elettorale italiana e fanno leva perciò sulla necessità, imposta ai partiti da tale sistema, da un lato di ridurre drasticamente il peso degli apparati, dall'altro di procedere ad aggregazioni, ad alleanze e, con tutta probabilità anche alla costituzione di nuove formazioni senza con questo soffocare la voce delle minoranze.

Infine la maggioranza democristiana di Martinazzoli e quella socialista accettano il maggioritario uninominale secco, seppure con una forte correzione di proporzionale. In sostanza una parte dei seggi continuerebbe ad essere attribuita con lo stesso sistema oggi vigente. Un'altra parte invece sarebbe eletta in collegi uninominali maggioritari. L'intento è di assicurare sia la sopravvivenza dei partiti tradizionali sia l'introduzione di correttivi capaci di temperare il potere sovrachiaro degli apparati, a vantaggio dell'autonomia e della responsabilità di fronte agli elettori degli eletti.

Il futuro dei partiti

Come si vede a parte le schermaglie di rito e le forzature dei fautori dell'uninomiale maggioritario all'inglese, il versante su cui davvero si dividono le forze politiche e sul quale non è possibile una mediazione, ma solo una scelta netta è la funzione futura dei partiti: se cioè, debitamente riformati, essi debbano continuare ad essere il tessuto connettivo della democrazia italiana (sistema misto alla tedesca, e cioè proporzionale più maggioritario uninominale) o se invece debbano scomparire per far fronte a nuove formazioni da promuovere con una competizione elettorale fondata sulla logica bipolare e con una forte valorizzazione delle persone rispetto alle organizzazioni di partito (sistema francese maggioritario uninominale a doppio turno).

Tutto il resto (ruolo degli apparati di partito, peso delle lobbies, stimolo alla partecipazione, con temperamento della rappresentatività con la operatività, ecc.) è secondario e può essere benissimo risolto con accorgimenti di vario tipo contrattati fra le varie forze politiche.