



Oreste Massari*

Contro le idee sbagliate**

Tra la data della tavola rotonda su “La coda della legislatura”, il 21 febbraio 2022, e la data in cui il sottoscritto stende il testo del suo intervento, primi di marzo 2022, c’è la fatidica data del 24 febbraio, giorno in cui la Russia invade, con un feroce dispiegamento di forze enorme, l’Ucraina. È ovvio che l’agenda interna dell’Italia, dell’Europa e di tutto l’Occidente sia radicalmente e drammaticamente sconvolta. Già l’agenda degli ultimi due anni era stata sconvolta dalla pandemia del Covid-19, scoprendo tutti noi che la natura non era stata affatto addomesticata e tacitata, nonostante gli enormi progressi scientifici e tecnologici, che comunque sono serviti a fronteggiarla (con i vaccini).

A questa pandemia virale ora si aggiunge un altro virus – non attribuibile alla natura, ma alla natura dell’uomo stesso – ancora più terribile, quello della guerra nel cuore dell’Europa. Risvegliatici improvvisamente e tragicamente, contro tutte le previsioni razionali, da un lungo sogno di pace, durato quasi ottant’anni, ora la coda della legislatura dovrà fare i conti con la nuova/vecchia agenda imposta dalla guerra: pericolo di escalation militare fino alla minaccia dell’uso delle armi atomiche; pericolo di allargamento della guerra con coinvolgimento della NATO, di cui l’Italia fa parte; forte aumento delle spese militari per l’adeguamento difensivo sia degli eserciti nazionali sia dell’Unione Europea, che non può più restare un gigante economico e civile senza una copertura militare adeguata; rischio di un ritorno alla guerra fredda; flussi di milioni di rifugiati ucraini in tutta Europa; effetto delle sanzioni alla Russia sull’economia dei paesi occidentali, a cominciare dalle forniture di gas, petrolio, alcune materie prime, alcuni generi alimentari, etc. Insomma, sono rischi e sfide da sconvolgere qualsiasi precedente agenda, tra cui l’illusione della “pace perpetua”, e da imporre nuove priorità e urgenze – a breve, medio e lungo raggio – che non possono non far mutare radicalmente il nostro stile di vita e le nostre credenze.

Il tabù della pace nel cuore d’Europa è stato infranto, e niente sarà più come prima.

* Professore emerito di Scienza politica – Sapienza Università di Roma.

** Il presente contributo è la rielaborazione dell’intervento svolto al Forum “La coda della legislatura”, tenutosi il 21 febbraio 2022, in occasione dell’inizio delle lezioni del Master in Istituzioni parlamentari “Mario Galizia” per consulenti di assemblea presso la Sala delle Lauree dell’Edificio di Scienze politiche dell’Università di Roma-La Sapienza.

È allora in questo inedito e sconvolgente scenario che si inserisce il che fare da ora a fine legislatura (marzo 2023), sapendo che sono ridefinite tutte le priorità e le tematiche dell'agenda pre-24 febbraio.

Ma sapendo anche che i problemi strutturali del nostro sistema politico-istituzionale permangono immutati e su quali bisognerebbe intervenire. Per identificare e mettere a fuoco i quali occorre partire non dalla coda della legislatura, ma dall'intero corpo di questa. Ed è un corpo che ha sopportato sussulti parossistici: prima una maggioranza abbastanza innaturale, se non all'insegna del populismo, Lega-M5S; poi una maggioranza del tutto opposta fondata sull'asse PD-M5S; infine un governo di quasi unità nazionale guidato dal "tecnico" (ma uno che ha diretto, nel fuoco di conflitti interstatali, la BCE si può definire tale?) Mario Draghi. Ossia una diversa maggioranza ogni anno, oppure meglio detto una legislatura senza una maggioranza stabile. Tutto questo si è verificato con un sistema partitico divenuto tripolare nel 2013 e nel 2018, cioè con due sistemi elettorali diversi. Il che porta a dire che l'assenza di una maggioranza indicata dagli elettori dipende dallo stato del sistema partitico. Ma questa non è una novità nelle democrazie parlamentari. Anche i paesi europei modelli della stabilità governativa, Regno Unito e Germania, hanno sperimentato dal responso delle urne situazioni di assenza di maggioranza, rispettivamente nel 2010, con conseguente formazione di un governo di coalizione post-elettorale tra conservatori e liberali, e nel 2013 e 2018, con formazione di una grande coalizione tra cristiano-democratici e socialdemocratici fino al 2021. Ma in Italia l'impossibilità di una maggioranza parlamentare limpida e come risultato del responso degli elettori non è un fatto contingente e sporadico, ma è un dato oramai strutturale che dura dal 1994. In più non c'è solo l'assenza di una maggioranza stabile e duratura, ma c'è anche, come conseguenza, l'assenza di una stabilità di governo efficiente. Eppure abbiamo avuto dal 1994 ad oggi ben 4 sistemi elettorali tutti pensati come adatti a rendere possibile una democrazia maggioritaria. Funzionamento maggioritario della democrazia che comporterebbe bipolarismo, alternanza, governo di legislatura, investitura popolare diretta del governo e del capo del governo, addirittura il sapere la sera stessa delle elezioni chi ha vinto e quale governo si installerebbe, etc. Insomma, tutta una serie di finalità ripetute all'infinito dai primi anni Novanta ad oggi, tanto da dar luogo a una sorta di mantra stucchevole, tanto è stato ed è ignaro delle dure prove della realtà. Sono cambiati numerosi sistemi elettorali, sono cambiati tanti sistemi partitici e partiti, si sono avuti tanti esiti difforni dalle aspettative, eppure il mantra è rimasto immutato, anche dopo il fallimento, per ripulsa popolare, dei due referendum costituzionali del 2006 e del 2016, che perlomeno inserivano la riforma elettorale in un contesto istituzionale più ampio.

Ora è chiaro che in questo finale di legislatura il sistema elettorale *Rosatellum* dovrebbe essere cambiato, sia per il suo evidente fallimento nel dar luogo a una maggioranza preelettorale, sia anche per il taglio dei parlamentari intervenuto, che riduce drasticamente la rappresentatività territoriale (basti pensare alle regioni piccole che assegneranno al Senato seggi solo ai due primi partiti) e snatura il significato stesso dei collegi uninominali ampliandoli a dismisura tanto da diluirne e dissolverne, come fosse una soluzione omeopatica, il rapporto rappresentante-elettori del collegio. Ma ci sono due forti ostacoli rispetto a un possibile cambiamento in meglio dell'attuale sistema elettorale. Il primo è rappresentato dal nuovo contesto aperto dallo scoppio della guerra in Ucraina. Già è molto difficile e discutibile di per sé cambiare un sistema elettorale

in finale di legislatura e in assenza di un saldo accordo tra la maggioranza delle forze politiche. Lo è assai di più in una situazione di emergenza bellica, dove le priorità diventano altre. È inevitabile allora nutrire un realistico scetticismo in materia.

Il secondo ostacolo – l'unico su cui ci possiamo soffermare, essendo il primo fuori portata – è dato dalla confusione e diciamo anche dalle “idee sbagliate” (riprendo questa espressione da Sartori) sulle finalità di un nuovo sistema elettorale. È pertanto lecito trarre un bilancio complessivo di queste “idee sbagliate” alla base delle idee ispiratrici dei vari sistemi elettorali adottati o proposti.

Dopo quasi trent'anni di continue sperimentazioni sul sistema elettorale in Italia è forse possibile trarre un bilancio minimamente equilibrato ma anche aderente alla realtà e non a schemi astratti. In Italia il sistema elettorale ha avuto la sorte di incarnare – nella vulgata non solo dell'opinione pubblica ma anche di gran parte delle élite politiche e intellettuali – la causa prima di tutti i mali della prima e della seconda fase – dopo il crollo del tradizionale sistema partitico nel 1992-94 – della Repubblica. Conseguentemente, la riforma elettorale è stata indicata come la soluzione decisiva di tutto ciò che non funziona nella forma di governo parlamentare italiana. Da sempre, la riforma elettorale è stata sovraccaricata di responsabilità enormi e a essa non pertinenti direttamente. Si è pensato che un nuovo sistema elettorale avrebbe fortemente condizionato e influenzato non solo formato e meccanica del sistema partitico ma addirittura la stessa forma di governo. Facendo un bilancio complessivo, così non è stato. Anzi. Sono stati i partiti a influenzare, a distorcere, a svuotare ogni riforma elettorale, così come ha continuato a funzionare il parlamentarismo classico (governi di coalizione, crisi di governo ecc.). Il fatto è che non tutti i sistemi elettorali condizionano i partiti e i sistemi di partito, lo possono fare solo se tengono conto della natura di quest'ultimi e a questi rapportarsi. E un funzionamento della forma di governo diverso dal parlamentarismo classico lo si può ottenere solo se il sistema dei partiti lo consente. Insomma, l'intera vicenda delle varie riforme elettorali succedutesi nell'arco di quasi un trentennio mostra nettamente la distanza abissale creatasi via via tra gli schemi ideologici (quelli di una democrazia maggioritaria da ottenere per legge elettorale) dei riformatori/legislatori e la realtà incoercibile del sistema dei partiti. E se il sistema dei partiti non è stato regolato dalle norme elettorali, vuol dire che il sistema dei partiti sfugge alla regolamentazione e sfugge perché le formule elettorali adottate erano semplicemente sbagliate. Non necessariamente i sistemi elettorali hanno influenza sul formato e sulla meccanica del sistema partitico. La possono avere solo se sono ben costruiti sulla base della realtà partitica e della realtà istituzionale. Il fatto è che gli schemi o modelli ideologici adottati via via erano intimamente sbagliati nell'analisi e nelle terapie, come già Sartori aveva indefessamente denunciato in riferimento al *Mattarellum* e al *Porcellum*, oltre che in riferimento ai modelli istituzionali (di democrazia maggioritaria) perseguiti. Ma ciò che ha dato il colpo forse mortale all'idea di democrazia maggioritaria fondata sul bipolarismo sono state le elezioni del 2013 e 2018 con l'irruzione nel sistema partitico e nell'elettorato di un partito terzo, il M5S, che ha trasformato improvvisamente il bipolarismo almeno in tripolarismo, con tutto il contorno peraltro di piccoli partiti. Già era un'evidente forzatura voler basare la democrazia maggioritaria sulle coalizioni – la dottrina inglese del modello di Westminster afferma giustamente che o c'è la democrazia maggioritaria o ci sono le coalizioni. C'è stato un momento in cui i leader dei maggiori partiti sembravano aver compreso questo nesso,

ed è stato quando attorno al 2007 – nel mezzo dell’infelice esperienza del governo Prodi II, la cui coalizione di governo comprendeva circa 14 tra partiti e partitini – tanto Veltroni quanto Berlusconi subito dopo lanciarono l’idea del “partito maggioritario” come antidoto alle coalizioni. E questa idea del partito maggioritario, in funzione anti-coalizioni, trapelava anche dal referendum del 2009 proposto da Segni e Guzzetta che tendeva ad abolire il collegamento tra le liste e di assegnare tanto alla Camera quanto al Senato il premio – siamo nel *Porcellum* – solo alla lista singola che fosse arrivata prima. Com’è noto, il referendum non raggiunse il quorum, fermandosi i votanti a poco più del 23% dell’elettorato.

Ma anche il tentativo di costruire politicamente il “partito a vocazione maggioritaria” fallì ben presto, tornando ben presto all’ovile delle coalizioni. L’idea di basare la democrazia maggioritaria su partiti maggioritari, il che vuol dire bipartitismo, in sé era corretta, ma completamente astratta e velleitaria nella realtà italiana. Il bipartitismo non si costruisce artificialmente, laddove esiste, come in UK, esso è frutto di una storia istituzionale secolare non ripetibile.

Data l’impossibilità del bipartitismo e dei partiti maggioritari, si tornava ancora una volta al bipolarismo come asse portante della democrazia maggioritaria. Ma le vicende del bipolarismo italiano – a parte la sua confutazione e nelle elezioni del 2013 e 2018, in cui si registra un assetto almeno tripolare – dimostrano una storia di fallimenti. E fallimenti tanto più gravi se li misuriamo sul metro della filosofia italiana del bipolarismo. Questa filosofia prevede che siano direttamente i cittadini a eleggere direttamente il governo. I mezzi escogitati per permettere una disposizione bipolare della competizione elettorale sono stati o il collegio uninominale a turno unico (*Mattarellum* e *Rosatellum*) o il premio di maggioranza (*Porcellum* e *Italicum*, anche se mai usato). Ma mai questi sistemi elettorali, ispirati all’idea dell’investitura popolare del governo, hanno raggiunto le finalità che si erano proposti. Con questi sistemi è aumentato enormemente il numero dei partiti e la conseguente frammentazione partitica – cosa che non si verificava con la vecchia legge elettorale proporzionale, che vedeva al massimo 7 partiti – i governi di legislatura non si sono mai visti, le coalizioni elettorali non hanno mai resistito in parlamento, dando vita invece al classico gioco delle coalizioni in parlamento, e così via. Gli esiti di questa filosofia sono insomma una serie infinita di fallimenti, come una sfilza di croci in un cimitero delle buone intenzioni.

Il fatto è che proprio il nucleo centrale di questa filosofia/mitologia – la pretesa di eleggere direttamente i governi da parte dei cittadini – è assolutamente sbagliata. Nelle democrazie parlamentari i cittadini eleggono direttamente la rappresentanza parlamentare, non l’esecutivo. Si può avere l’indicazione diretta del governo solo se il sistema partitico lo consente, se cioè una competizione bipartitica assegna la maggioranza dei seggi a un unico partito (caso inglese e, in parte e per una fase, spagnolo), oppure se c’è un bipolarismo moderato, in cui le coalizioni sono coese e limitate nel numero dei partiti (caso tedesco). Oppure – fuoriuscendo dalla forma di governo parlamentare – c’è l’elezione diretta (come se fosse diretta) del Presidente nel sistema presidenziale USA, dove ci sono però tutti i contrappesi istituzionali, e nel sistema semipresidenziale francese, dove c’è comunque un governo parlamentare. Per il momento oggi in Italia quest’ultima via è esclusa, essendo esclusa la via di grandi riforme costituzionali, come ha mostrato il respingimento dei recenti referendum costituzionali del 2006 e del 2016.

Restando dunque nell'ambito della forma di governo parlamentare, c'è da registrare il fatto che nelle condizioni odierne del sistema partitico e dei partiti in Italia, condizioni di "liquidità" e persino di "gassosità", è impossibile avere un funzionamento maggioritario della democrazia parlamentare secondo il "modello Westminster". Forse è venuto il momento di riconoscere, dopo decenni di illusioni e tentativi, che l'Italia è più adatta a un modello di democrazia consensuale che maggioritaria. Ma questo riconoscimento è duro ad affermarsi. Permane ancora nel fior fiore di opinionisti e studiosi, oltre che di leader di partito, nonostante la dura replica dei fatti, l'idea di forzare i limiti del parlamentarismo tramite la proposta dell'elezione del "sindaco d'Italia". Ma qui siamo fuori dalla forma di governo parlamentare e dalla Costituzione (come lo era l'indicazione sulla scheda del "capo della coalizione", intesa come surrogato dell'elezione diretta del premier).

Quindi che fare? La prima cosa, pregiudiziale, sarebbe di spazzare via la filosofia del bipolarismo/maggioritario all'italiana. Via sistemi elettorali proporzionali con premi di maggioranza. I premi hanno fallito e lo abbiamo visto. Peraltro i premi con il bicameralismo che abbiamo non sono più proponibili. Non si possono avere 2 premi, uno al Senato e uno alla Camera, con la possibilità sempre presente di avere due diverse maggioranze nelle due Camere. Quindi o il premio senza bicameralismo, o il bicameralismo senza premi. La strada del premio è inesorabilmente preclusa, perlomeno sul piano della razionalità. Se poi lo si volesse perseguire ciò nonostante – e ci sono segni in tale direzione – allora vuol dire che torna d'attualità il detto latino secondo cui "Dio acceca coloro che vuole perdere", e non ci si può fare niente.

Altrettanto improponibile è la riedizione del *Mattarellum*, ossia il collegio uninominale a turno unico, i cui esiti fallimentari sono ben evidenti. Magari il collegio uninominale potrebbe essere utile in un sistema uninominale a due turni, come quello francese: «Questo sistema, in effetti, coniuga governabilità e rappresentanza: consente a tutti i partiti di presentarsi all'elettorato con la propria specificità e identità (nel primo turno) e allo stesso tempo rende politicamente inevitabile la costituzione di coalizioni per vincere in ciascun collegio (nel secondo turno, ma spesso anche al primo). In questo sistema virtù espressive e maggioritarie si danno la mano. Inoltre, esso ha il grande pregio, anche se non è necessariamente il più importante, di favorire la vicinanza tra eletti ed elettori, grazie alla competizione nei collegi uninominali, e di incrementare la legittimità degli eletti, visto che i candidati vincono con maggioranze quasi sempre superiori al 50%. Tutti i partiti che superano la quota minima fissata per accedere al secondo turno acquistano rilevanza in questo sistema (mentre quelli esclusi sono decisamente marginalizzati) perché possono intavolare trattative con i loro potenziali partner di coalizione. La dannosissima frammentazione attuale sarebbe così scongiurata. Inoltre, agli elettori dei candidati eliminati è concessa l'opportunità di influire comunque sull'esito ultimo dell'elezione attraverso l'espressione di un voto "utile" o "strategico" a favore del candidato del secondo turno a loro più accettabile. La composizione delle coalizioni, le strategie di desistenza tra i partiti e, soprattutto, i programmi di governo delle compagini contrapposte sarebbero poi decisi, alla luce del sole, nell'intervallo tra i due turni. Quindi non solo il numero dei partiti elettorali ma anche quello di quelli chiamati a

concordare strategie e programmi sarebbe molto ridotto, e soprattutto gli accordi sarebbero noti agli elettori prima del voto decisivo del secondo turno»¹.

Purtroppo, il doppio turno francese è stato da sempre escluso dall'agenda politica, persino quando la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta da D'Alema adottò il sistema semipresidenziale. Quindi è un'ipotesi solo teorica, senza alcuna possibilità pratica.

Resta, allora, solo il ritorno ineluttabile a una qualche forma di proporzionale, con una soglia di sbarramento seria, diciamo attorno al 5%.

L'obiezione che viene fatta a un proporzionale con soglia è che promuoverebbe solo accordi post-elettorali per la formazione del governo. Nella situazione italiana, questo non sarebbe un difetto, ma addirittura un pregio. Il bipolarismo, infatti, costringe forze eterogenee a stare forzatamente insieme, come si è visto nella fase del "bipolarismo coatto", laddove la dialettica parlamentare consente di aggregare forze, anche di diversi poli, che sulla base di un programma concordato stringono un accordo di coalizione trasparente, come è successo in UK nel 2010 e frequentemente in Germania. Un accordo di governo post-elettorale, serio e discusso alla luce del solo, è forse meglio di un accordo preelettorale imposto dal premio o dal collegio uninominale.

Il pregio maggiore di un sistema proporzionale con soglia al 5% è poi quello di ridurre drasticamente il numero dei partiti. Che è il contributo migliore che un sistema elettorale può fare alla governabilità. Altre finalità, come quello di precostituire surrettiziamente una nuova forma di governo – quella del "sindaco d'Italia" o del "premierato forte" –, sono al di fuori di quello che si può chiedere a un sistema elettorale. Certamente si può chiedere al sistema elettorale di far scegliere dagli elettori i rappresentanti, invece delle liste bloccate, e di porre fine al privilegio partitocratico delle pluricandidature. Insomma, si può chiedere molto, ma non l'impossibile. L'impossibile dipende non dalla legge elettorale, ma o dalla riforma costituzionale o da un determinato sistema partitico. Condizioni che oggi in Italia non ci sono.

Solo prendendo atto realisticamente della realtà italiana, la coda della legislatura può evitare di finire con la coda tra le gambe.

¹ Queste considerazioni sono tratte da un appello di Bardi-Ignazi-Massari per il doppio turno francese.