

IL SISTEMA ELETTORALE RESTA CATTIVO

di Giovanni Sartori

Si è scritto da più parti che questa volta il Mattarellum ha funzionato, visto che ha prodotto un sistema di alternanza bipolare fondato su adeguate maggioranze di governo e quindi, presumibilmente, su governi stabili. Sì, un governo che può contare su una maggioranza di 107 seggi alla Camera e di 46 seggi al Senato è un governo che dovrebbe durare per tutta la legislatura. E anche il progresso bipolare delle elezioni del 2001 rispetto a quelle del 1994 e del 1996 è indubbio. In passato ai vincitori è sempre mancata una maggioranza in una delle due Camere. E così come al governo Berlusconi del '94 occorre il sostegno determinante di Bossi (che venne lealmente a mancare), analogamente al governo dell'Ulivo occorre il sostegno esterno di Rifondazione Comunista (che venne gradualmente meno e che non ci fu mai in politica atlantica). Questa volta non è più così. Questa volta Berlusconi può tenere anche senza Bossi.

Ciò concesso, il Mattarellum resta esposto a serie obiezioni. In termini di costi-benefici il costo del Mattarellum è molto alto. E la prima obiezione è che non è per niente sicuro che senza il Mattarellum non avremmo un sistema bipolare. Perché il fatto è che il grosso delle democrazie dell'Europa Occidentale sono bipolari e proporzionaliste. Vedi soprattutto Spagna e Germania; ma anche Austria, Belgio, Olanda, Norvegia e Svezia. Il che dimostra senza ombra di dubbio che un sistema maggioritario *non è condizione necessaria* di una struttura bipolare. E la spiegazione di questa innecessarietà si ricava dalla teoria del pluralismo polarizzato. Per questa dottrina i sistemi a struttura tripolare o comunque fondati su un partito di centro che «fa diga» e la cui sopravvivenza coincide con la sopravvivenza del sistema che difende, sono sistemi anomali creati da un alto grado di polarizzazione ideologica (o altra). Ma se questa pola-

rizzazione non c'è o quando si normalizza, allora i sistemi politici «normali» si dispiegano *eo ipso* come sistemi a struttura bipolare. Il che equivale a dire che il bipolarismo è un modo di operare fisiologico dei sistemi competitivi. Non c'è bisogno di crearlo a forza: viene spontaneamente da sé.

Si potrà convenire con questa teoria e purtuttavia sostenere che in certi casi il bipolarismo va sollecitato, e che a questo fine il ricorso a un sistema maggioritario costituisce una condizione facilitante (non una condizione *sine qua non*, ma una condizione che accelera e aiuta). L'esempio qui è la Francia, che è passata dalla Quarta alla Quinta Repubblica passando dalla proporzionale a un sistema maggioritario a doppio turno. D'accordo. Anche in Italia si sarebbe fatto più presto così. Ma il punto è che noi non abbiamo adottato un sistema maggioritario a doppio turno, ma un misto (prevalentemente maggioritario) a un solo turno. Il che ci ha privati dei benefici del maggioritario di tipo francese e incastrati nelle retroazioni perverse del maggioritario semplice.

Intendiamoci, per cominciare, sui sistemi misti. Ne esistono due tipi che di solito confondiamo. Il sistema italiano è, diciamo, misto-misto, e cioè tale tanto in entrata (nel diverso modo di votare) quanto in uscita (nel criterio di distribuzione dei seggi). Tali, e cioè genuinamente misti, sono anche il sistema giapponese dal 1993 (nella proporzione del 60% maggioritario e del 40% proporzionale) e il vigente sistema russo (metà e metà). Invece, il sempre citato sistema tedesco è un sistema semi-misto, e cioè misto nel metodo di voto (per metà uninominale e per metà proporzionale) ma interamente proporzionale nel criterio di assegnazione dei seggi. Difatti i tedeschi chiamano la loro componente maggioritaria un sistema di «proporzionale personalizzata». Il semi-misto tedesco è stato anche adottato in Nuova Zelanda, dove viene correttamente indicato come un sistema *mixed proportional*. Sistemi variamente semi-misti esistono anche in Albania, Bolivia, Corea, Croazia, Estonia, Lituania, Messico, Ungheria, Taiwan. Comunque il punto è che i sistemi genuinamente misti sono ad oggi soltanto tre, e che l'Italia è tale mentre la Germania non lo è.

Qual è la ragion d'essere delle formule miste? Le miscele sono spiegate dalle loro componenti. Quindi la domanda preliminare è quale sia la ragion d'essere, l'intento, dei sistemi maggioritari, da un lato, e proporzionali, dall'altro. La risposta di rito è, sappiamo, che lo scopo del maggioritario è di impedire o

ridurre la moltiplicazione dei partiti, e così di far prevalere la governabilità sulla rappresentatività, mentre lo scopo del proporzionalismo è di far prevalere l'eguale rappresentanza sull'esigenza di governi omogenei. Grosso modo è così. Ma molto grosso modo. Perché in verità i sistemi maggioritari sono due – ad un turno e a doppio turno – e il primo non riduce la frammentazione partitica: si limita a ostacolarla se e finché non c'è. Pertanto se un sistema partitico è già frammentato, il ritorno dai troppi partiti ai pochi partiti richiede un sistema di doppio turno e fallisce se tentato con il monoturno.

Analogamente i sistemi proporzionali sono di diversissima proporzionalità. È solo la proporzionale pura che aiuta o consente la moltiplicazione dei partiti. La proporzionale impura no. La proporzionale controllata da un'alta soglia di ammissione (in Germania del 5%), oppure fondata su piccole circoscrizioni (come in Spagna), o anche corretta da premi di maggioranza non stupidi (a differenza di quelli che sono stati proposti in Italia), non moltiplica affatto i partiti. Anzi.

Da queste precisazioni si ricava che sia il maggioritarismo come il proporzionalismo già dispiegano al loro interno varianti «miste». Infatti, il doppio turno è un correttivo del monoturno, così come il proporzionalismo impuro ne controbilancia la versione pura. E allora perché abbiamo escogitato un terzo genere di sistemi misti a se stante? Buona domanda, come si dice in inglese. Alla quale si deve rispondere, temo, che la scienza politica oramai capisce pochissimo la meccanica dei sistemi elettorali e dei loro effetti. Dopo aver concluso che le «leggi» di Duverger non tengono (come è vero), ha abbandonato l'impresa, ha perso il filo della matassa, e si è lasciata incantare da una varietà di indici di frazionalizzazione (cito per tutti il capostipite costruito da Douglas Rae) di nessun significato sistemico che spiegano poco e che, operativamente, non servono a nulla.

L'idea dei sistemi misti nasce dunque dalla nostra imperizia. Non sapendo usare gli strumenti che abbiamo, ne inventiamo uno a parte. I «misti» nascono dall'idea semplicistica che se accoppiamo due criteri diversi (che servono fini diversi), allora otteniamo il meglio di entrambi. Troppa proporzionale fa male? Correggiamola con un po' di maggioritario. Troppo maggioritario fa male? Correggiamolo con un po' di proporzionale. Santa semplicità!

In realtà i sistemi elettorali hanno e debbono avere una loro logica e una loro coerenza rispetto agli intenti che perseguono.

I «misti» li castrano e basta. E piuttosto che conseguire esiti a somma positiva ottengono esiti a somma negativa. Perché è certo che disorientano gli elettori. Così come è certo che producono partiti bifronti, a due facce (come Giano) costretti a unirsi nell'uninomiale e a combattersi nel proporzionale. Ciò premesso, torniamo a come il nostro misto, il Mattarellum, ha funzionato e sta funzionando.

Un sistema elettorale funziona se soddisfa gli scopi per i quali è stato disegnato. Ho già indicato all'inizio due di questi scopi: la bipolarità e la stabilità dei governi. Ma la premessa di tutto il discorso è che il Mattarellum si proponeva di conseguire una riduzione del numero dei partiti, e per ciò stesso anche una maggiore governabilità. E il fatto è che questo obiettivo preliminare (ma fondante) è stato completamente mancato; il che mette anche in forse la governabilità. Perché deve essere chiaro che la stabilità di un governo è soltanto una durata che non comporta in nessun modo una effettiva forza e capacità di governare, e cioè quel che si intende per governabilità.

Il consuntivo è, allora, di due obiettivi conseguiti e due mancati? Vediamo meglio. Il punto sul quale non c'è ombra di dubbio è che sulla frammentazione partitica il fiasco del Mattarellum è stato clamoroso. La malfamata proporzionale del periodo 1948-1992 ha generato soltanto cinque-sei partiti rilevanti (tali per i miei criteri), mentre il Mattarellum è arrivato a produrne tre volte tanti. Come si spiega? Come mai? La spiegazione imbecille è che l'Italia contiene la frammentazione nel suo codice genetico. La spiegazione prevalente è che la proliferazione dei partitini è causata dalla parte proporzionale del Mattarellum. Ma così non è. La verità è che i «troppi partiti» sono stati creati proprio dalla parte uninominale del Mattarellum e dal potere di ricatto che i collegi uninominali attribuiscono ai partitini.

Ciò concesso e fermato, la difesa del Mattarellum si può arroccare sulla considerazione che i partitini stanno diminuendo e quindi che la situazione sta migliorando. Forse. Ma sicuramente non abbastanza. Il solo decesso di rilievo delle elezioni del 13 maggio è stato quello dei Radicali. Ed è avvenuto perché Pannella e la Bonino hanno rifiutato le regole di funzionamento del Mattarellum: l'entrare in alleanza e poi nel gioco delle desistenze reciproche (nei collegi uninominali). Per contro l'uninomiale ha salvato tutti i partitini che sono entrati in quel gioco: e quei tutti sono quasi tutti. Invece la proporzionale ha affossato i

due nuovi entranti: l'Italia dei Valori di Di Pietro, e Democrazia Europea di D'Antoni (entrambe restate al di sotto della soglia del 4%).

Veniamo ai conti. Sul versante del centro-destra il totale è immutato. Erano in quattro all'opposizione, e si ritrovano in quattro al governo: Fi, An, Biancofiore, Lega. La diminuzione è stata che Ccd e Cdu (Casini e Buttiglione) si sono ricompattati; ma il totale è restato a quattro in virtù dell'immissione nel governo della Lega. Il conto sul versante del centro-sinistra è invece complicato. Lo dobbiamo fare, ritengo, a due livelli. Al livello aggregato l'Ulivo si è contratto in tre soggetti: i Ds, l'alleanza della Margherita (Popolari di Castagnetti, Prodiani di Parisi, Udeur di Mastella, più Dini), e la piccola alleanza del Girasole (Verdi e Socialisti italiani di Boselli). Ma queste aggregazioni non sono state fusioni in nuovi partiti. Quindi, e in attesa di come andrà a finire, il centro-sinistra resta, alla base, un pulviscolo di otto formazioni (visto che c'è anche Cossutta), più Bertinotti.

Incertezze di sinistra e sinistra a parte, il fatto certo è che questa legislatura esordisce con un governo quadripartito. Il che mi riporta al problema della governabilità. Come già detto, la stabilità non dà, di per sé, governabilità. Una coalizione può durare anche cinque anni ed egualmente risultare inerte perché troppo scollata. E dunque il quesito è: la Casa delle Libertà si pone come una coalizione di governo eterogenea o omogenea, scollata o no?

Se stiamo alle ideologie e ai programmi dei partiti che la compongono, è sicuramente una coalizione molto eterogenea. Il che non ci preoccupa troppo perché il quadripartito berlusconiano è davvero un insieme dominato da Berlusconi. Non solo perché Fi è di gran lunga il partito dominante della coalizione (con il 29,5% del voto proporzionale rispetto al 12% di An, il 3,9 della Lega e il 3,2 dei cattolici), ma anche e soprattutto perché è il Cavaliere in persona che larghissimamente controlla i media e il messaggio politico che arriva agli italiani.

Eppure, e non senza sorpresa, nei primi cento giorni del suo governo il bastone (il decisionismo) di Berlusconi quasi non si è visto. È chiaro che se c'è qualcosa che il Cavaliere fortissimamente non vuole (per esempio che gli venga toccata Mediaset, o che la magistratura lo indaghi) allora tutto il suo schieramento gli obbedisce supinamente fino all'ultimo voto. Ma ci sono cose che Berlusconi fortemente vuole al positivo? Ancora

non lo sappiamo. Forse no, forse al Cavaliere piace più che altro l'applauso del consenso. Ma forse il fatto che Berlusconi non abbia sinora dato mostra di sapere o di volere controllare i chicchirichì discordi dei suoi ministri induce a sospettare che la difficoltà di gestire una coalizione scollata sia una difficoltà «oggettiva» anche per lui. Come si ritiene, in generale, nella teoria delle coalizioni.

Comunque sia, sul punto della governabilità è di tutta evidenza che un quadripartito fortemente dominato da un leader indiscusso e inamovibile è in condizione di governare con molta più forza e risolutezza di quanto non lo sia stato in precedenza un decapartito (più o meno) ancor più frantumato e guidato da leaders deboli e insidiati. Il che non toglie che la governabilità dei prossimi anni sarà quasi esclusivamente affidata alla persona di Berlusconi e, diciamo, alle risorse di potere collaterale di cui dispone. Pertanto *in termini strutturali* il problema non è affatto risolto. Il Mattarellum non ha creato, e direi che non può creare, un «sistema di governabilità» come tale.

Prima di concludere vorrei insistere sulla premessa fondante del mio discorso che il bipolarismo non è «causato» dal Mattarellum, per poi passare ad argomentare che il Mattarellum lo ha sciupato come peggio non si potrebbe. Finora ho mostrato che il Mattarellum ha mancato, o conseguito male, gli obiettivi che si proponeva di conseguire. Ma ai suoi effetti mancati dobbiamo aggiungere effetti perversi non previsti e non intesi. Come dirò.

Sulla mia premessa fondante la domanda ora è se la tesi o ipotesi della innessarietà del Mattarellum sia suffragata da dati empirici. A me sembra di sì. Infatti, le tre ultime elezioni rivelano che gli italiani si distribuiscono in due vischiosissimi serbatoi di voto dai quali quasi nessuno esce. I voti cambiano all'interno di ciascun serbatoio, ma non passano (passano pochissimo) da un serbatoio all'altro. Non è che l'esito delle tre ultime elezioni sia stato determinato da voti che si spostano da destra a sinistra, o viceversa; è stato determinato soprattutto da cambiamenti di alleanze. È vero che alle ultime elezioni il centro-sinistra ha perso voti al Sud; ma è ancor più vero che è stato battuto perché gli sono mancati i voti di Bertinotti (con una perdita decisiva di 33 seggi al Senato). Per contro il centro-destra ha ceduto soltanto un modestissimo 2% a D'Antoni, largamente compensato dall'aggiunta del voto leghista.

Dunque siamo al cospetto di due bacini elettorali anche

troppo stabili. Se riassegnamo alla sinistra i voti di Rifondazione e di Di Pietro, e se riassegnamo alla destra il grosso dei voti leghisti e di D'Antoni, ci troviamo al cospetto di due aggregati che sono quasi alla pari e che si sbriciolano pochissimo al centro, e cioè nella zona intermedia tra destra e sinistra. Ed è dubbio che quest'ultimo sia merito o colpa del sistema maggioritario. Che tra l'altro non viene ben capito, visto che Di Pietro e D'Antoni hanno ricevuto più voti nell'uninomiale (dove erano sicuramente perduti) che nel proporzionale.

I dati comprovano, allora, che abbiamo una struttura binaria ben radicata simile a quella che troviamo in Spagna e in Germania, e cioè in paesi proporzionalistici. Il che mi riporta alla tesi che la sparizione del partito di centro, e così il bipolarismo, non sono imposti dal sistema elettorale, ma emergono dalla depolarizzazione.

Vengo ora agli effetti non previsti del Mattarellum, effetti che sono da ascrivere al fatto che noi abbiamo «alleato» – elettoralmente – cose che non sono da alleare. Perché il Mattarellum è prima un sistema di «alleazione» fondato su scambi di candidati, e poi – soltanto derivatamente – un sistema che trasforma voti in seggi. A questa stranezza siamo così abituati che non ce ne rendiamo nemmeno conto. Ma, mi chiedo, in quale altro paese maggioritario i partiti si presentano agli elettori nei collegi uninominali in gruppo o a grappoli? In Inghilterra, negli Stati Uniti, in Canada, o dove altro? No; da nessuna parte. Le alleanze elettorali sono state concepite solo per i sistemi proporzionali, e anche lì soltanto eccezionalmente, e cioè se e quando prevedono un premio di maggioranza. Ma altrimenti anche in proporzionale i partiti si propongono agli elettori da soli e con una loro singola identità. In Italia, invece, i partiti si presentano agli elettori «assemblati», in branchi, e perciò stesso camuffati.

Ammessa la stranezza, cosa c'è di male? Moltissimo. Perché a questo modo qualsiasi strumentazione – qualsiasi rapporto tra mezzi e fini – viene aggirata e stravolta. Se ai partiti viene consentito di allearsi (si avverta: prima e non, come è normale che sia, dopo le elezioni), allora è evidente che un sistema uninominale non può ridurre il numero dei partiti. Perché i partiti si accordano tra loro per sopravvivere tutti quanti con un gioco di desistenze reciproche. Il sistema è distorto e anche orribile: assegna i seggi a tavolino e si fonda sul potere di ricatto. Castagnetti, sbottando, ha descritto il braccio di ferro delle desisten-

ze così: «È una fatica pazzesca, frutto di una legge elettorale sbagliata. Con l'uninomiale o si crea una disciplina precisa per la scelta dei candidati o è un inferno». Sì, un inferno. Ma la sola disciplina che risolve il problema cancellando il ricatto è il divieto di alleanza.

Lo stesso vale per la proporzionale. Quando Berlusconi propose, anche se forse soltanto per dire, che il Mattarellum venisse sostituito da un sistema «alla tedesca», il dibattito si è subito impantanato in insensatezze. Tra le quali la proposta di italianizzare il sistema tedesco con un premio di maggioranza. Ma in tal caso si devono consentire gli «apparentamenti» (che altrimenti non hanno, in proporzionale, alcuna ragion d'essere), che a loro volta ovviamente vanificano la clausola di sbarramento del 5% che caratterizza il sistema tedesco. Dico che è ovvio, ma in quel dibattito quasi nessuno lo ha fatto presente.

Concludo. Lasciamo che siano i giornalisti a dire che questa volta il Mattarellum ha funzionato. Gli esperti dei sistemi elettorali – se davvero lo sono – non lo dovrebbero dire.

Non mi illudo, con questo, che sarà facile liberarsi del Mattarellum. Anzi. L'occasione di passare a un sistema elettorale che davvero funziona (nell'interesse generale e a beneficio di tutti) è passata tre volte: al momento del cosiddetto lodo Maccanico, ai tempi della Bicamerale, e da ultimo con la proposta «tedesca». E per tre volte l'occasione è stata perduta. Va da sé che il Mattarellum poteva essere abbattuto solo da un'intesa trasversale tra i partiti maggiori dei due schieramenti, visto che i partitini, anch'essi senza distinzione di schieramento, sono impegnati a difenderlo a oltranza. Le elezioni del 2001 hanno però reso più difficile un'intesa tra «grandi» che metta assieme i numeri necessari (anche se basterebbe una maggioranza semplice). Il nuovo «grande» è soltanto Berlusconi, che però ha superpremiato i suoi piccoli (vedi per tutti Casini-Buttiglione, che con appena il 3,2% dei voti proporzionali si sono fatti assegnare a tavolino 40 seggi a Montecitorio e 29 seggi al Senato) accrescendone per ciò stesso il potere di veto. Sull'altro versante, poi, un vero «grande» non c'è più. Senza contare che la scelta di Berlusconi è stata puramente e semplicemente di stare con il sistema elettorale atto a più danneggiare l'avversario. Non è un buon viatico. Resta fermo che se i politici mal fanno (mal strutturano), i politologi se ne devono avvedere e preoccupare.

Nota bibliografica

Per la bibliografia e un più ampio svolgimento dei temi qui trattati, vedi *Ingegneria Costituzionale Comparata*, Bologna, Il Mulino, 2000⁴. Questa edizione incorpora tre Appendici – «L'Italia tra sbagli e abbagli costituzionali» (1995), «Il fiasco della Bicamerale» (1998), «Incapacità di riforma e bastardi istituzionali» (2000) – che integrano il discorso. Vedi anche «Elezioni e Legge Elettorale», in *Treccani Il Libro dell'Anno 2001*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2002; e *The Party-Effects of Electoral Systems*, Edizioni del «Journal of Democracy», Washington D.C., 2001.