

**INTERVENTO DI APERTURA DEL MINISTRO DELLA FUNZIONE PUBBLICA  
Avv. LUIGI MAZZELLA**

**al Convegno sui Sistemi Elettorali**

**Martedì 11 maggio 2004 ore 16,30**

**Forum P.A. – Fiera di Roma**

Signore e Signori,

non vi parlerò del volume edito dalla Scuola Superiore e relativo agli effetti sull'amministrazione pubblica dei sistemi elettorali e dei nuovi assetti costituzionali. Non ve ne parlo, invitandovi al tempo stesso alla lettura di questo testo così bello e interessante. Entrerò, invece, nel vivo di una delle sue tematiche più stimolanti. Una delle domande che con più frequenza ci si sta ponendo in questi ultimi tempi è quella relativa al dilemma: maggioritario o proporzionale. Ci si chiede, cioè, se il nostro paese, dimostrandosi contrario al sistema proporzionale, adottato, a suo tempo, dai padri fondatori della Repubblica Italiana, abbia imboccato la strada giusta, tentando di adattare proficuamente alle proprie esigenze il sistema maggioritario vigente nei maggiori Stati di lingua inglese o non si sia, invece, infilato in un vicolo cieco.

La sensazione dominante nei politologi più severi ed impegnati è che con il c.d. "Mattarellum" si sia creato un "monstrum" giuridico-politico che mette in ginocchio i partiti di maggiore consistenza numerica, dando alle due punte estreme degli schieramenti in lizza una straordinaria e negativa capacità di condizionamento della politica complessiva della "coalizione".

Lo "strapotere" delle "ali" opererebbe in modo perverso in due direzioni: da un lato, metterebbe in luce con effetti di negativa visibilità per la coalizione nel suo insieme la sproporzione della forza da tali frange minoritarie esercitata rispetto all'esiguità del numero dei voti ricevuti, dall'altro renderebbe necessario ed indispensabile per quegli stessi partiti minori un esercizio fortemente ostentato e spesso anche spregiudicato del loro notevole potere di condizionamento per evitare che essi finiscano con lo scomparire dalla scena politica nell'abbraccio con le forze maggiori della coalizione, più visibili e più riconoscibili.

E ciò:

- a) pur nella immaginabile consapevolezza per tali forze minori dell'effetto deleterio che le proprie posizioni estremistiche hanno sulla credibilità e, quindi, sulla tenuta della stessa coalizione di cui esse fanno parte, e che è costituita in grande prevalenza da forze di ispirazione politica moderata e
- b) con l'effetto di impedire sostanzialmente a quelle stesse forze minori di portarsi su posizioni più moderate, anche nella ipotesi che tali mutamenti venissero eventualmente ritenuti più idonei a consentire un ampliamento della base del consenso elettorale.

La insostenibile abnormità della situazione non sarebbe data soltanto dal sostanziale sovvertimento della regola principale di ogni democrazia, secondo cui dovrebbe spettare ai partiti con maggior consenso di dare legittimamente le linee di governo del paese ma anche dal fatto che, paradossalmente, sarebbero proprio le ali estreme dei due schieramenti, a dispetto del forte potere di fatto esercitato sulle rispettive coalizioni, ad essere più decisamente e fortemente orientate a favore del sistema proporzionale.

Tale sistema, infatti, sarebbe l'unico che, a lungo termine, darebbe loro reali garanzie di sopravvivenza politica. Ed è ben noto il motto del "primum vivere".

D'altronde, a fronte di questa considerazione è necessario osservare che le accuse degli "anti-proporzionalisti" sono tutt'altro che "irresistibili".

Secondo la loro opinione, il sistema proporzionale, prima vigente in Italia, attribuendo i seggi in Parlamento "in proporzione" –appunto- ai voti ricevuti dalle varie liste in collegi plurinominali, aveva contribuito a frantumare l'elettorato ed agevolato in tal modo la proliferazione ed il potere dei partiti, non consentendo, per la conseguente polimorfa litigiosità, la formazione di un esecutivo forte, capace, cioè, di portare ad esecuzione completa il suo programma di governo.

Il sistema maggioritario, secondo quei suoi fautori, divenuti prevalenti nel nostro paese anche sull'onda di non meditate spinte di origine emotiva, avrebbe dovuto impedire la dispersione dei voti degli elettori in troppi rivoli e favorire conseguentemente la concentrazione dei consensi elettorali su due o al massimo tre schieramenti politici, agevolando l'alternanza nel governo e producendo esecutivi stabili.

Si è verificato tutto ciò? La risposta non può essere univoca.

Da un lato, i partiti italiani sono divenuti addirittura più numerosi e soprattutto molto più litigiosi.

Dall'altro, si è avuta, però, per la prima volta una vera "alternanza" nel Governo del paese e gli esecutivi sono divenuti un po' più stabili.

Solo un po', però.....quanto meno in apparenza.

E ciò perché, dalle impressioni che quotidianamente l'opinione pubblica, soprattutto in prossimità di elezioni di carattere intermedio - europeo o locale -, riceve dalle "dichiarazioni di guerra" rese ai "media" dai "leaders" minori della stessa coalizione vincente, la "precarietà" della nostra vita politica ed amministrativa non sembrerebbe essere sostanzialmente cessata.

E ciò soprattutto per effetto degli sbandierati contrasti che si affermano esistenti tra le forze minori degli schieramenti (e della coalizione vincente in particolare). Che, poi, tali divergenze di opinioni e di orientamenti politici vengano talora addirittura duramente esasperati discende dalla logica dei fatti. La

visibilità esterna delle ali estreme è – come si è già detto - "condicio sine qua non" della loro politica sopravvivenza.

Ma le anomalie del sistema maggioritario italiano non si arrestano qui, perché nella nostra situazione politica c'è qualcosa di paradossale rispetto agli ordinamenti di paesi diversi.

Da un punto di vista astratto, essendo il nostro un sistema divenuto bipolare per effetto del c.d."Mattarellum", le posizioni politiche prevalenti individuabili nell'agone dei partiti dovrebbero essere riconducibili a due.

E nella concretezza della realtà politica, due sono infatti i "poli", le coalizioni che si contrappongono sul piano elettorale e combattono per avere alternativamente il governo del paese.

Se non che quando si va ad approfondire il rapporto tra i due poli ci si accorge che non ci si trova di fronte a due blocchi compatti ed omogenei che hanno posizioni politiche chiaramente contrapposte ma ad una realtà molto più variegata e magmatica dai contorni e dalle differenze non sempre di nitida nettezza.

C'è poi un dato che risulta comune a tutti e due gli schieramenti: a livello programmatico entrambi i poli sembrano convergere, infatti, nell'obiettivo di volere "modificare" lo Stato sociale ereditato dalla prima Repubblica.

Ci sarebbe, a questo punto, da immaginare che, pur se comune la posizione di partenza, tra i due poli le divergenze, leggere o profonde che siano, consistano nell'entità, nella peculiarità e nella qualità delle riforme da apportare al "welfare".

Nelle esperienze straniere, di consueto, la contrapposizione tra gli schieramenti è tra quelli che vogliono riforme minime e possibilmente compensative dei vantaggi soppressi in nome della prevalenza della socialità sull'economia; e quelli che le vogliono, invece, massime e tendenti ad eliminare ogni rete protettiva per la predilezione dichiarata delle ragioni dell'economia e del mercato su quelle della solidarietà sociale.

Il contrasto in altri termini, in quei paesi, è tra chi vuole risanare il "welfare" per adattarlo ai tempi e quindi in definitiva salvarlo e chi intende, dal canto opposto, sia pure gradatamente sopprimerlo.

Da noi le cose sembrano, invece, andare diversamente. I due schieramenti che il sistema maggioritario ha condotto a contrapporsi ed a

duellare per la conquista del Governo del paese non soltanto si dichiarano entrambi riformisti senza precisare se in forma, per così dire, massimalistica o minimalistica ma "apertis verbis" nessuno dei poli esplicita i connotati, gli elementi, l'essenza profonda, i limiti e la portata del "verbo" per così dire riformatore.

Inoltre appare evidente all'elettore che sia nell'uno che nell'altro dei due fronti (che il sistema maggioritario ha contrapposto) si riscontrano visioni riformistiche che possono apparire all'elettore anche tra di loro sostanzialmente diverse. E che riflettono le diverse idee sul riformismo che hanno i nostri connazionali.

Al di là, infatti, delle simpatie elettorali manifestate per l'uno o per l'altro polo, vi sono italiani che esaltano il ruolo dello "Stato di

Diritto" e sono tradizionalmente rispettosi della Pubblica Autorità di cui amerebbero vedere un rafforzamento ma ve ne sono anche di seguaci del verbo Reaganiano e Thatcheriano che vedono nella Pubblica Amministrazione un'incrostazione dannosa da distruggere, eliminare o quanto meno ridurre al minimo indispensabile; così come vi sono cittadini di tendenze nazionalistiche o europeistiche, che sposano i dettami dell'economia corporativa o Keynesiana, ed altri che sono globalizzatori convinti e tenaci, e sostengono la necessità di una libertà assoluta ed estesa del Mercato e dell'Economia; vi sono, ancora, connazionali che dando via libera al proprio

**individualismo appaiono dediti ad un consumismo decisamente materialistico e ve ne sono di quelli che sembrano essere fautori rigorosi ed inflessibili**

**della restaurazione dei Valori etici, religiosi e civili che, a loro giudizio e forse non a torto, sarebbero andati oggi perduti; non mancano, poi, tra gli italiani privatizzatori convinti di bandire il “pubblico” da ogni attività di mercato e privatizzatori per così dire di facciata che amano le etichette societarie del codice civile ma trovano preferibile che il possesso e il controllo del denaro pubblico in attività di tipo imprenditoriale resti ai pubblici poteri; vi sono, infine, cittadini di tendenza giustizialistica convinti in materia penale della necessità di un impegno fortemente inquisitorio del potere pubblico e garantisti che s’ispirano al modello anglosassone e proclamano come meta da raggiungere quella della assoluta parità tra accusa e difesa.**

**Come confluiscono questi cittadini nei due “poli” che il sistema maggioritario in versione italiana ha provveduto a far nascere?**

**Non è esagerato rispondere: in modo piuttosto confuso. E ciò anche perché sui “contenuti” delle posizioni politiche dei singoli schieramenti odierni continua a prevalere ed a fare premio il ricordo di antiche militanze ideologiche in partiti che hanno costituito gli elementi più significativi del panorama politico del passato.**

**E nella confusione delle visioni politiche il cittadino italiano, posto dal sistema maggioritario a scegliere tra due poli contrapposti, trova una certa difficoltà ad impegnarsi al momento del voto ed a capire, nella composizione politica degli schieramenti in lizza (che inevitabilmente per la molteplicità dei**

**linguaggi politici si presenta comunque variegata), quale sia effettivamente il suo reale e vero “polo” di riferimento.**

**Spesso conforma il proprio orientamento a quello del singolo partito che sente affine per i dichiarati intenti programmatici ma altrettanto di frequente gli capita di ritrovarlo in compagnia di posizioni politiche che appaiono diverse dalle sue e che comunque non sono da lui condivise. Con l’aggravante, già da me sottolineata in precedenza, che se il suo consenso va a partiti che non si trovino alle ali estreme dei rispettivi schieramenti, dovrà conoscere la frustrazione di vedere la parte politica (da lui scelta e suffragata da ampiezza di consensi) mortificata nell’azione politica dal forte potere di condizionamento di “punte” esigue quanto si vuole ma necessarie, in**

**determinate situazioni locali, a fare scattare il meccanismo del “Mattarellum”.**

**In una tale situazione non c'è da meravigliarsi che aumenti il numero dei non votanti.**

**E' tempo, quindi, di chiedersi se sia conveniente per il paese continuare a mantenere in vita un meccanismo elettorale che a dispetto delle pur buone intenzioni di partenza, finisce comunque con il condannare i partiti più forti e numerosi, che rappresentano comunque istanze moderate, a subire numerosi “diktat” di quelli più esigui ed estremi.**

**E soprattutto domandarsi se gli obbiettivi che certamente si sono raggiunti dell'alternanza nel governo del paese e della stabilità sostanziale dell'Esecutivo possano trovare soluzione solo con l'attuale “Mattarellum” o**

**non possano invece realizzarsi meglio e senza prezzi eccessivi da pagare alle “ ali ” esterne con il sistema proporzionale. Ovviamente “corretto” e vedremo come.**

**Si deve aggiungere che abbandonare il sistema “maggioritario” presenta, a parte quelli enunciati e relativi agli effetti del “Mattarellum”, anche altri e diversi motivi di vantaggio.**

**Storicamente in Italia, il secondo sistema ha dato pessima prova. In tempi non troppo lontani e certamente presenti nella memoria degli italiani, esso, lungi dallo stimolare, a vittoria conseguita da parte di una delle forze in campo, una sana e robusta opposizione, ha spinto i perdenti, destinati ad una futura poliennale astinenza di potere, ad essere tentati di saltare sul carro dei vincitori e porre**

**conseguentemente le premesse di un governo “autoritario”, ovviamente con la "trasformazione" degli sconfitti in qualcosa non dissimile dalle forze vincenti.**

**L'eventualità paventata di un "regime" autoritario come conseguenza di un incontenibile, progressivo “trasformismo” o, comunque, il timore del trionfo di una sola forza partitica ha spinto l'italico genio politico, dopo l'esperienza del Ventennio, a scoprire, in un modo che è rimasto ovviamente latente nel subconscio, la pratica della frantumazione. E così, per poter governare e comandare, ogni partito relativamente egemone si è sempre visto costretto ad unirsi necessariamente con altre forze nella gestione comune del potere, ad accordarsi con eventuali "partner" per formare**

un governo, con l'ipotesi, peraltro sempre in agguato, dei c.d. "ribaltoni".

E' vero che il condizionamento pattizio dei partiti minori si può verificare in entrambi i sistemi elettorali, se non si abbandona, come non si dovrebbe abbandonare, il sistema della contrapposizione per coalizioni. Ma con delle sostanziali diversità.

Innanzitutto, è evidente che nel caso del sistema maggioritario il condizionamento delle forze minori su quelle maggiori avviene al momento della preparazione della contesa elettorale e può essere estremamente pesante per la concentrazione di forze "estreme" in alcune realtà politiche del paese geograficamente individuabili. La presenza di quelle forze è determinante e decisiva per la conquista dei seggi. Nel caso del sistema

proporzionale, invece, il condizionamento opera, con un'incidenza senz'altro minore, anche perché il conteggio dei voti avviene su base nazionale e nel momento post-elettorale della concreta formazione del governo.

Con la conseguenza che il potere, che si può chiamare, un po' brutalmente, di ricatto (s'intende politico), se fatto al buio ed in vista del raggiungimento di una vittoria di tipo maggioritario a macchia di leopardo - prima della competizione - o anche dopo una prima tornata elettorale in caso di doppio turno - com'è nel sistema maggioritario - ha un'efficacia condizionante e distorsiva dei reali equilibri (per la eventuale, successiva spartizione del potere) certamente superiore a quella che si può avere in un gioco a carte scoperte, a risultati elettorali acquisiti, in un

contesto riconducibile all'intera Nazione com'è nel sistema proporzionale.

Nel sistema maggioritario, infine, può trovare spazio ed esercitare immediatamente il suo effetto perverso anche il "bluff", favorito, magari sia pure in perfetta buona fede, dai risultati dei sondaggi in tempo reale e dall'attivismo interessato del "popolo dei fax".

In quello proporzionale le percentuali millantate di votanti non funzionano perché è solo la loro verifica sul campo dell'intero territorio nazionale a dare corpo effettivo agli schieramenti.

Non si può sottacere che a determinare la "fortuna" in Italia del sistema maggioritario abbia avuto un ruolo significativo il modello anglo-americano. Ma non si deve dimenticare, neppure, che in Gran Bretagna e negli Stati

Uniti quel sistema ha “trovato” e non “determinato” un bipolarismo partitico (i “tories” e i “whigs” prima, i conservatori e i laburisti, poi, nel Regno Unito, i repubblicani ed i democratici negli Usa) entrambi di carattere “nazionale” e non regionale ed è servito egregiamente ad evitare – secondo un malizioso punto di vista nell’interesse delle classi dominanti - il pericolo dell’insorgenza e della crescita di un eventuale terzo polo. Si deve, poi, aggiungere che la tendenza al pragmatismo ed al moderatismo di quelle popolazioni non ha mai consentito, almeno nei termini cui siamo stati abituati noi, contrapposizioni di stampo fortemente ideologico, con conseguente propensione dei due partiti in lizza a convergere su valori comuni e condivisi. Circostanza che ha sempre reso più

agevole e possibile il passaggio - senza traumi particolari - dall’uno all’altro polo di masse di votanti anche ragguardevoli per considerazioni legate alla contingenza dei rispettivi programmi politici.

Chi ritiene che per la realtà politica italiana si possa pensare a qualcosa d’altro con un ritorno al “sistema proporzionale”, non si stanca mai di aggiungere al termine “proporzionale” quello di “corretto”. Corretto, ma come?

I correttivi escogitati da politologi e giuristi per limitare la proliferazione di partiti, per eliminare il pericolo del “consociativismo” (difetto parallelo anche se talora contrapposto del “trasformismo”) e per rafforzare l’Esecutivo sono molteplici e vanno dalla soglia di sbarramento al premio di maggioranza.

Essi si muovono in un alveo sulla cui costituzionalità non sono stati mai avanzati quei dubbi che hanno investito, invece, quel tentativo di normativa c.d. “antiribaltone” che fu avviato in Italia per introdurre nel sistema elettorale di tipo maggioritario regole atte ad evitare l’effetto verificatosi nel 1994.

A questo punto dovrei parlarvi di una mia proposta di “variante” del premio di maggioranza che ho denominato “premio per la stabilità di governo”. Ma essa è chiaramente esposta nel libro e quindi ad esso faccio rinvio.

Vi ringrazio per l’attenzione.

Avv.Luigi Mazzella