

6 aprile 2011

Giovanni Orsina

Università Luiss-Guido Carli, Roma

Il mio contributo a questa discussione, da studioso di storia politica e delle istituzioni, non può consistere tanto nell'illustrazione di questo o quel meccanismo che possa essere utilizzato tecnicamente al fine di correggere il funzionamento del rapporto fra elettori ed eletti – su questo altri colleghi sono certamente più competenti di me –, quanto piuttosto in un ragionamento più generale sugli scopi che i sistemi elettorali perseguono, sulla necessità di costruire una gerarchia fra quei fini, e sui suggerimenti che la storia italiana ed europea recente e meno recente ci dà in merito alla definizione di questa gerarchia. In questo breve intervento cercherò dunque soprattutto di riflettere sul conflitto che si crea, nel momento elettorale, fra dimensione locale e dimensione nazionale.

Nell'intervento in commissione del 29 marzo scorso, nel quale proponeva l'organizzazione di queste audizioni, il Presidente Vizzini ha notato come «le tecniche di selezione delle candidature e delle scelte offerte agli elettori [siano] fungibili anche in contesti diversi in termini di meccanica della trasformazione dei voti in seggi». Ossia, ha scisso il problema della costruzione del rapporto fra cittadini, candidati ed eletti da un lato, dalla questione dall'altro di come i voti debbano poi tradursi in forza parlamentare. Che è però questione anche robustamente rilevante quanto alla costruzione di una maggioranza e quindi al rapporto fra parlamento e governo.

Su questa scissione – col massimo rispetto per il Presidente, com'è ovvio – mi permetto di gettare qualche dubbio. Storicamente, uno dei problemi fondamentali – col passare del tempo, anzi, *il* problema fondamentale – ai quali i sistemi elettorali sono chiamati a dare risposta è proprio quello del conseguimento di un rapporto virtuoso fra il momento della rappresentanza e il momento della decisione. Il momento della rappresentanza richiede che all'interno delle istituzioni, e segnatamente del Parlamento, siano riprodotte in maniera più o meno fedele le divisioni presenti nel paese. Fra queste divisioni pesano ovviamente anche quelle territoriali – e da qui nasce quell'esigenza di irrobustire le radici che il rappresentante affonda nel proprio collegio della quale stiamo ragionando oggi. Il momento della decisione richiede che la rappresentanza sia riorganizzata così che il paese possa avere un esecutivo stabile e coerente.

Ora, storicamente, parte di quell'opera di riorganizzazione è stata svolta dai processi di nazionalizzazione della lotta politica: ossia da quei processi per i quali elettori, candidati ed eletti hanno

percepito il voto come un'operazione che riguardava sempre di meno gli interessi del collegio, e sempre di più gli interessi del paese; la scelta sempre meno del rappresentante locale, e sempre di più del vertice dell'esecutivo. Questi processi la storiografia li tratta come fenomeni positivi di modernizzazione e democratizzazione; e quando non si verificano ne lamenta l'assenza o il ritardo. Penso ad esempio alla storiografia sulla trasformazione della politica britannica fra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta dell'Ottocento, trasformazione che porta esattamente alla nazionalizzazione della lotta politica; o alla storiografia sull'Italia liberale, che sottolinea invece gli effetti negativi della tardiva nazionalizzazione e dell'eccesso di localismo notabile.

Una volta che i processi di nazionalizzazione si siano svolti, e che un paese abbia definitivamente risolto il problema di come dalla rappresentanza di una società pluralistica e frammentata possa arriversi alla creazione di un esecutivo stabile, coerente, capace di prendere decisioni, può tornarsi al problema del radicamento locale del parlamentare. Nel momento insomma in cui il rapporto fra elettori, candidati ed eletti è prevalentemente costruito intorno ai grandi temi nazionali ci si può tornare a chiedere se non sia *troppo* costruito intorno ai grandi temi nazionali, e se non sia il caso di dare maggiore spazio al radicamento locale o alle qualità personali del rappresentante.

Ora, il problema di come dalla rappresentanza di una società pluralistica e frammentata possa arriversi alla creazione di un esecutivo stabile, coerente, capace di prendere decisioni è stato risolto in Gran Bretagna negli ultimi trent'anni dell'Ottocento; in Germania col consolidamento della Repubblica di Bonn, fra la fine degli anni Quaranta e i Sessanta del secolo scorso; in Francia con la nascita e il consolidamento della Quinta Repubblica, fra la fine degli anni Cinquanta e i Sessanta. In Italia, invece, non è stato ancora risolto. Non è stato risolto nel corso dei primi cinquant'anni di vita repubblicana, durante i quali il momento della rappresentanza di una società frammentata attraverso partiti politici assai scarsamente convergenti sul terreno di un comune patriottismo costituzionale ha prevalso in misura eccessiva sul momento della decisione. Non è stato risolto dopo la crisi politica e istituzionale dei primi anni Novanta, che non è stata notoriamente in grado di condurre a un ripensamento complessivo delle istituzioni italiane, ma ha generato al più soluzioni provvisorie e congiunturali. Non lo risolve l'attuale legge elettorale, soprattutto a motivo della maniera irrazionale nella quale è stato congegnato il meccanismo dell'attribuzione dei premi di maggioranza al Senato. E la mancanza di questa soluzione è particolarmente grave, soprattutto quando si tenga conto dei processi di trasformazione federale dello Stato in corso, e soprattutto della fragilità delle organizzazioni e dei meccanismi di "notabilizzazione" e di segmentazione regionalistica e localistica che sembra stiano interessando ormai da qualche tempo la politica italiana.

Per concludere su questa parte. Il problema di come garantire il rapporto fra elettori ed eletti è tecnicamente disgiunto dal problema di come i voti debbano essere tradotti in seggi. Non lo è però in termini sostanziali: i meccanismi di traduzione dei voti in seggi sono strumentali alla costruzione di una maggioranza e di un esecutivo, ossia determinano la componente nazionale del voto, rispetto alla quale

la componente locale rappresenta l'altra faccia di una stessa medaglia. Non solo, pertanto, le due questioni vanno affrontate insieme, ma mi pare anche che il problema di come garantire l'ancoraggio nazionale del voto vada considerato preminente rispetto a quello di garantirne l'ancoraggio locale. Insomma: la soluzione del problema relativo al rapporto fra elettori ed eletti deve essere subordinata alla soluzione del problema relativo ai rapporti fra parlamento e governo, fra momento della rappresentanza e momento della decisione. Non può essere considerata una questione a sé stante.

Ciò detto, è piuttosto evidente come, in astratto, il voto di preferenza in un sistema proporzionale a liste concorrenti sia quello che meglio degli altri consente di massimizzare le due facce della medaglia di cui sopra: fra tutti i candidati che garantiscono un certo orientamento a livello nazionale, l'elettore potrà scegliere quello che preferisce o per le sue qualità personali, o per il suo radicamento locale. Questo però, appunto, in astratto. In concreto, basta un minimo di memoria storica – a vent'anni dal referendum sulla preferenza unica – per sapere che cosa ha rappresentato nel nostro paese il voto di preferenza. Una memoria storica dalla quale sorprendentemente le polemiche, per altro non ingiustificate, sull'attuale sistema elettorale paiono prescindere.

Le scelte di valore appartengono ovviamente alla politica: se sia meglio utilizzare un sistema che riesca a conciliare la dimensione locale e quella nazionale dell'elezione, al prezzo però di creare altri problemi quanto al livello di moralità del voto e della quantità di risorse finanziarie necessarie ad affrontarlo; oppure ricorrere a sistemi – l'uninomiale, la lista bloccata – nei quali la dimensione locale e quella nazionale sono potenzialmente (non necessariamente, s'intende) in *trade off* l'una con l'altra, e, se ai suoi occhi si dà conflitto, spetta all'elettore scegliere quale privilegiare. Fermo restando che, per quel che sono venuto dicendo finora, la dimensione nazionale del voto deve a mio avviso restare prevalente, soprattutto nell'attuale situazione storica italiana, per quel che vale ritengo personalmente che un sistema uninominale, o proporzionale a lista bloccata all'interno di collegi di dimensioni ridotte sia da preferire rispetto agli effetti deleteri della preferenza. A meno che non sia una preferenza "governata" e circoscritta, secondo modelli quali quelli che illustra oggi un altro relatore.

Mi permetto un'ultima battuta sui meccanismi volti a garantire maggiore rappresentanza politica al sesso femminile. La finalità che essi perseguono è certamente condivisibile. Ciò nondimeno, essi restano artificiali, e – come tutti i meccanismi di *affirmative action* – strutturalmente incompatibili con un approccio meritocratico alla costruzione della rappresentanza politica. Una possibile soluzione a questo ennesimo conflitto di valori risiede nell'utilizzo di questi meccanismi, ma su base temporanea. È insomma sensato immaginare che per due o tre tornate elettorali, o lungo l'arco di un decennio, le liste vedano l'alternanza fra i due sessi. Questo darà la possibilità di cambiare l'"inerzia maschilista" della politica italiana e di aumentare la rappresentanza femminile. Una volta che questa inerzia sia stata cambiata, però, la permanenza della norma rappresenterebbe un appesantimento burocratico e una violazione del principio meritocratico a quel punto non più giustificati.