

SISTEMA ELETTORALE E SISTEMA POLITICO (*)

di Massimo LUCIANI (**)

1. Due atteggiamenti culturali opposti hanno segnato e in parte segnano tuttora la discussione sui sistemi elettorali. Quello sostanzialmente svalutativo di chi pensa che il problema del sistema elettorale sia di natura essenzialmente tecnica o tecnico-matematica: disegnare un «buon» sistema elettorale sarebbe questione di esattezza di calcolo o tutt'al più di armonia delle forme, sicché non sarebbe casuale né ingiustificata la frequente attenzione mostrata (soprattutto nel secolo scorso) dai matematici per questo genere di temi. Quello — di maggior respiro — che rinviene nel sistema elettorale l'oggettivazione di un principio più alto, in base al quale si decide della rappresentanza politica e dei suoi contenuti. Se il primo atteggiamento è stato assai diffuso tra i giuristi, specie a cavallo tra il nostro e il secolo passato, quest'ultimo è stato dominante tra gli studiosi di teoria politica.

È incontestabile che il filone di ricerca più ricco e fecondo lo si imbrocca solo muovendo dal secondo punto di partenza. Se così si fa, se cioè si parte dalla considerazione secondo cui il sistema elettorale sarebbe la regola legale che consente alla rappresentanza politica di strutturarsi, è chiaro che ci si deve porre anzitutto l'interrogativo sul *quid* che è necessario «rappresentare». Vi sono a questo proposito numerose possibili risposte. L'alternativa di fondo è comunque la seguente: il sistema elettorale è chiamato ad offrire una *rappresentanza* «personale» ai singoli elettori, o deve

(*) Il testo riproduce la lezione tenuta al Seminario parlamentare di Firenze il 4 febbraio 1992. Per non allontanarsi troppo dall'impostazione originaria i cambiamenti e gli aggiornamenti alla luce degli avvenimenti successivi sono stati contenuti quanto più possibile. Tuttavia, le parti non più attuali (in particolare, l'esposizione delle proposte allora in discussione, che nel dibattito odierno vengono solo in parte riprese e sviluppate) sono state eliminate.

(**) Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Perugia.

invece garantire la *rappresentazione* «ideale» dei grandi complessi di valori, politicamente strutturati, nei quali gli elettori si riconoscono? Senza dimenticare l'avvertenza — ormai scontata — che la distinzione fra sistemi elettorali maggioritari e sistemi elettorali proporzionali è meno netta e radicale di quanto una volta non si credesse, si può notare come, ad accogliere la prima ipotesi, non sia raro che si finisca per esprimere una netta preferenza per i sistemi elettorali maggioritari o tutt'al più per quelli che — pur ispirati ad una logica proporzionalista — assicurano una più stretta consentaneità fra elettore ed eletto (penso, in particolare, al sistema Hare, o del voto singolo trasferibile). E che invece, ad accogliere la seconda, si sia portati in genere ad esprimere una netta preferenza per i sistemi elettorali proporzionali: in questo caso infatti le regole elettorali non puntano ad assicurare la vicinanza fra l'eletto e l'elettore, ma tendono semmai a garantire la «fotografia» delle idee condivise da gruppi di elettori (che le trovano raccolte e sostenute da distinte forze politiche).

Ma torniamo ai due atteggiamenti culturali descritti in apertura. Nessuno dei due è, nella sua nettezza, del tutto convincente. Le critiche che si possono formulare al primo sono di piana evidenza: che la questione del sistema elettorale sia eminentemente politica e non semplicemente tecnica è cosa ovvia. La fortuna che a quell'atteggiamento svalutativo arrise tra la fine del secolo scorso e l'inizio del nostro si spiega, probabilmente, solo considerando la situazione politica e istituzionale di allora: in anni in cui l'accesso alla rappresentanza politica era drammaticamente limitato, era naturale che la sola classe che poteva avvalersene avesse tutto l'interesse ad occultare sotto il velo della «tecnicità» delle scelte compiute la diversa realtà di una precisa opzione politica e di uno specifico dominio sociale. Anche il secondo atteggiamento lascia tuttavia perplessi. Certo, la considerazione del rilievo del sistema elettorale, che ne deriva, è ben più ampia. Si può tuttavia nutrire qualche dubbio sul fatto che l'attenzione possa essere puntata solo sul modo in cui esso garantisce il raccordo eletto-elettore oppure il raccordo eletto-ideologia politica dall'elettore condivisa. È discutibile infatti che il sistema elettorale produca effetti solo al livello della concezione e della formazione della rappresentanza e non anche sulla forma di governo e sul sistema politico nel suo complesso. È vero, anzi, il contrario. Una considerazione più compiuta

dei rapporti fra sistema elettorale e sistema politico è dunque necessaria.

Proprio muovendo dalla consapevolezza dell'intimo collegamento fra sistema elettorale e sistema politico si è sviluppato in Europa, grosso modo attorno alla metà di questo secolo, un atteggiamento del tutto nuovo, rappresentato nel modo più chiaro dal noto saggio di Maurice Duverger sugli effetti dei sistemi elettorali, che ha aperto un filone di ricerca sul quale molti (a cominciare da Douglas Rae) si sono poi incamminati. Un filone, la cui caratteristica più nota e fortunata è stata quella della ricerca delle «leggi» che governerebbero i rapporti fra sistema politico e sistema elettorale, determinando gli effetti che ogni opzione relativa al secondo finirebbe per produrre sul primo. L'affermarsi di questa impostazione teorica è stato certamente un bene ed ha segnato un progresso rispetto allo stato precedente della discussione teorica, largamente disattenta nei confronti del legame tra il sistema elettorale ed il sistema politico nel suo complesso. Non è, però, una impostazione vincente e convincente. Lascia perplessi, infatti, il suo rigido meccanicismo: se volessimo disegnare il parallelogramma delle forze che agiscono all'interno di una concreta formazione politico-sociale, è assai dubbio che troveremmo, quale linea vettoriale dominante, quella che muove dal sistema elettorale al sistema politico. Assai più probabilmente verificherebbero, invece, proprio il contrario. In altri termini, è assai controvertibile che sia la scelta d'uno piuttosto che d'un altro sistema elettorale a determinare l'indirizzarsi del sistema politico verso l'uno o l'altro possibile approdo. È vera, semmai, la reciproca, e cioè che proprio la concreta situazione di un concreto sistema politico determinerà le scelte in materia di sistema elettorale, imponendo l'opzione in favore dell'uno o dell'altro. Certo, una volta che la scelta è stata compiuta, il sistema elettorale retroagirà sul sistema politico, producendo effetti che potranno andare anche al di là di quelli voluti o previsti da chi lo ha elaborato. Come è naturale che sia, trattandosi di un sistema di regole giuridico-formali, il sistema elettorale determinerà una serie di *rigidità* con le quali il sistema politico dovrà fare i conti, nella logica di un meccanismo di aggiustamenti continui e progressivi.

2. Pur non mancando gli effetti di *backlash* ai quali ho appena alluso, la direzione su cui si muove il nesso causale è dunque quella

che va dal sistema politico al sistema elettorale, e non viceversa. La dimostrazione migliore di questo assunto viene proprio dall'esempio offerto dalle vicende italiane. Le scelte di fondo sul sistema elettorale (per semplicità limito il discorso a quello per la Camera dei deputati, ma *mutatis mutandis* le stesse osservazioni possono valere per quello del Senato) maturano già in Assemblea costituente. Qui, le maggiori forze politiche si orientano rapidamente in favore di un sistema di tipo proporzionale, e ciò non può certo sorprendere chi rifletta sulla contingenza storica in cui le discussioni alla Costituente si svilupparono.

Anche se negli ultimi anni è stata sostenuta da taluni la tesi contraria, la Costituzione italiana non è piattamente omologabile alle Costituzioni delle altre democrazie occidentali, né segna la netta vittoria di una precisa ideologia in materia di rapporti Stato/società civile o si limita a disegnare l'ordine dei rapporti economici secondo moduli riconducibili all'usuale (e a dir poco imprecisa) formula della «economia mista». In una misura ancor più vistosa che nelle altre Costituzioni del Novecento, la Costituzione italiana è infatti Costituzione di compromesso, nella quale gli apporti di ideologie tra loro assai divaricate sono un po'ovunque vistosi (anche se — ha ragione Antonio Baldassarre — almeno nel decisivo settore dei diritti fondamentali si avverte con più nettezza il contributo della sinistra cattolica). Tra le forze che sottoscrissero quel compromesso esisteva un punto di contatto molto solido, offerto dalla comune scelta della pregiudiziale antifascista. Una pregiudiziale che — si badi! — era nata già prima della stessa Costituzione, nel corso di quella lotta di liberazione nazionale della quale le stesse forze politiche chiamate a scrivere la Costituzione erano state protagoniste (e questo fra l'altro è — mi pare — un passaggio chiave per chi voglia afferrare le differenze profonde che, al di là dei punti comuni, sussistono fra l'esperienza costituzionale italiana e quella tedesca). Quel punto di contatto rappresentava un cemento assai forte e profondo, epperò indubbiamente insufficiente dal punto di vista delle sue possibilità espansive e della sua capacità di condizionare la precisa definizione di tutti i valori che in una Costituzione possono essere iscritti.

Apparentemente, il problema cui si trovarono di fronte i costituenti non era dissimile da quello che condizionò le scelte compiute a Weimar: anche qui il «vincitore» non era uno solo ma erano più forze politiche; anche qui tra quelle forze esistevano alcuni

punti di accordo ma anche larghi spazi di radicale dissenso. Senonché, la soluzione trovata dai costituenti italiani fu originale, diversa da quella — infelice — prescelta a Weimar. Mentre a Weimar si affastellarono valori contraddittori, stipulando quei «compromessi insinceri» sui quali si appuntò la critica corrosiva di Carl Schmitt, e condannando il nuovo ordine costituzionale all'autodissoluzione, la Costituzione italiana disegna una tavola di valori fondamentali condivisi da tutti, nei quali tutte le forze politiche si riconoscono. Ciò che è lasciato al domani, al libero giuoco dello sviluppo dei rapporti di forza, non è dunque la stessa definizione dei valori costituzionali, ma piuttosto la determinazione del modo in cui essi dovranno, in concreto, essere letti ed interpretati. Il «compromesso» costituzionale, insomma, sta nella rinuncia di ciascuno dei protagonisti a scrivere nella Costituzione *tutti* i valori da ciascuno ritenuti fondamentali, mentre allo stesso tempo si lascia aperto lo spazio per la definizione concreta dei rapporti fra quelli che — in quanto onnicondivisi — hanno trovato posto nel documento costituzionale. Unità, dunque, vi fu e fu forte, ma non così piena da consentire il subitaneo appianarsi delle divergenze e l'ottenimento della definitiva omogeneità.

In queste condizioni, acquisita la consapevolezza che non solo esistevano valori comuni, ma che questi potevano ben essere oggetto di letture non identiche, perché queste sarebbero dipese in concreto da quanto in Costituzione *non* si era scritto, il timore comune non poteva che essere quello di impedire alle future maggioranze di governo di prevaricare completamente l'opposizione, affermando inappellabilmente la propria lettura dei valori costituzionali. Si doveva, di conseguenza, disegnare una forma di governo il più possibile «aperta», nella quale la concorrenza tra le varie forze politiche e la loro comune partecipazione alla più parte dei processi decisionali fosse assicurata al massimo grado. Non tutto, dunque, avrebbe dovuto vincere colui che avrebbe vinto, e non tutto avrebbe dovuto perdere colui che avrebbe perso.

La scelta in favore di una forma di governo aperta si è tradotta — puntualmente e logicamente — nella scelta in favore di un sistema elettorale di tipo proporzionale. Questa scelta è compiuta direttamente dalla Costituente, che da un lato adotta direttamente la (solo apparentemente «maggioritaria») legge ordinaria sulla elezione del Senato e dall'altro approva un ordine del giorno Giolitti a tenor del quale «L'Assemblea costituente ritiene che

l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale». L'indicazione politica trasmessa dalla Costituente, dunque, è chiara. Tuttavia le regole fondamentali del sistema elettorale non vengono costituzionalizzate, al principio proporzionalistico non viene offerta la garanzia della rigidità costituzionale. Le ragioni di questa apparente contraddizione (favore per il proporzionalismo, rifiuto di costituzionalizzarlo) sono da trovare, una volta di più, nel clima politico dell'immediato dopoguerra.

Come si sa, fra le caratteristiche più importanti della proporzionale stanno la capacità di dare a tutte le forze di una qualche consistenza la garanzia di una presenza in Parlamento, e la capacità di assorbire con gradualità e lentezza gli spostamenti delle preferenze del corpo elettorale. In un sistema paradigmaticamente maggioritario come quello inglese la rappresentanza parlamentare viene invece assicurata solo a forze molto consistenti e robustamente insediate a livello locale, mentre ogni minimo spostamento del corpo elettorale viene riprodotto con effetti amplificati sul piano dell'attribuzione dei seggi (è chiaro, infatti, che quando la distanza tra le varie forze politiche non è eccessiva bastano pochi voti per determinare il rovesciamento degli equilibri precedenti). La fotograficità e la vischiosità (se si preferisce, la resistenza inerziale) dei sistemi proporzionali possono essere particolarmente apprezzate nella fase iniziale della costruzione di un sistema politico in cui gli attori sono separati da profonde divisioni ideologiche. In quella fase, quando gli attori sono incerti sulla consistenza delle forze rispettive, la proporzionale può essere vista come una sorta di polizza assicurativa per il futuro, come lo strumento che minimizza le perdite possibili, anche a costo di minimizzare le possibili vittorie. E quanto maggiori sono i rischi della vittoria o della sconfitta (perché maggiori sono le divergenze fra i competitori), tanto più preziose parranno queste *performances*. Una volta di più, l'interesse della Costituente per il principio proporzionale non può stupire. Ma — non paradossalmente — non può stupire neppure la sua mancata costituzionalizzazione.

In Assemblea costituente si era perfettamente consapevoli della esiguità degli spazi di intesa non contestata, ma allo stesso tempo si era persuasi che non necessariamente il cemento dell'unione comune sarebbe restata la sola pregiudiziale antifascista. Pur non escludendo un radicalizzarsi delle opposizioni, si lasciava in-

fatti aperta la porta ad esiti affatto contrari, nei quali l'antifascismo avrebbe potuto diventare semplicemente la base sulla quale poi, nel corso degli anni, si sarebbe costruito un più vasto accordo su un più grande numero di valori fondamentali. Le differenze ideologiche, in altri termini, erano innegabili, ma nulla poteva far immaginare se esse sarebbero sfociate in una lacerazione definitiva e drammatica, o se invece si sarebbero appianate o almeno ridimensionate nella loro originaria radicalità (fortemente condizionata, del resto, dallo scenario internazionale). Se la proporzionale non fu costituzionalizzata fu dunque perché si ritenne che essa fosse una garanzia preziosa *allora*, ma che non necessariamente avrebbe continuato ad esserlo (almeno, non per le stesse ragioni) in futuro.

Il quadro è dunque chiaro: una Costituzione di compromesso che si chiude ai valori troppo controversi; disegna una precisa tavola di quelli che sono invece onnicondivisi; apre questi ultimi alla pluralità delle possibili letture; sceglie — corrispondentemente — una forma di governo aperta e flessibile; suggerisce un sistema elettorale altrettanto aperto e flessibile, senza chiamarlo tuttavia a durare per l'eternità. Le regole del sistema elettorale venivano perciò calibrate sulle esigenze del sistema politico (per quanto *statu nascenti*), in una consapevolezza tanto acuta della diversa importanza del legame tra i due, che il primo era votato sin dall'inizio alla possibilità della riforma una volta che il secondo si fosse trasformato.

3. Se le primissime opzioni in materia di regole elettorali furono perfettamente funzionali alle esigenze del sistema politico che allora si andava formando, gli effetti che la loro applicazione produsse in seguito si rivelarono non meno in armonia con la realtà dei rapporti tra le forze politiche, una volta che essi si strutturano.

Per comprenderlo, basterebbe esaminare come e in quali punti il nostro sistema elettorale si discosta dalla proiektività. Mi limito, qui, a segnalare il dato — evidente — dell'esistenza di un trattamento privilegiato per i partiti più forti. È, questo, un effetto che — eccezion fatta per alcuni sistemi estremamente fotografici — si produce un po' dappertutto (e quindi anche entro l'universo dei sistemi «proporzionali», ammesso e non concesso che questa etichetta designi una classe di realtà davvero omogenee). A partire dalle elezioni del 1953 e sino a quelle del 1987 (non considero

quelle del 5 e del 6 aprile 1992, perché segnano un punto di svolta nelle vicende del sistema politico italiano e sono perciò disomogenee rispetto a quelle del passato), la misura di questa sorta di «premio» strisciante è stata mediamente e grosso modo — di 3,3% in favore della Democrazia cristiana e di 1,3% in favore del Partito comunista, secondo una forbice che si allarga quando il vantaggio democristiano è notevole, e si restringe quando il vantaggio è esiguo (come nel 1976). Sono — indubbiamente — cifre che fanno sorridere se paragonate alla sovrarappresentazione offerta ai partiti più forti dai sistemi maggioritari. E che sono però significative, come poi vedremo. Quanto agli altri competitori, c'è da dire che il terzo partito (il PSI) è stato rappresentato quasi fotograficamente, mentre i partiti più piccoli sono stati tutti penalizzati.

Le ragioni tecniche della sovrarappresentazione dei partiti più forti e della sottorappresentazione dei più deboli sono molteplici. Essenzialmente, si riconducono però al fatto che — per quanto sia rimasto per lungo tempo inavvertito da molti commentatori politici — anche il nostro sistema conosce una pur limitata clausola di sbarramento: alla distribuzione dei seggi residui nel collegio nazionale, infatti, possono accedere solo le liste che abbiano ottenuto almeno 300.000 voti validi sul piano nazionale e almeno un seggio in un collegio, il che è cosa non necessariamente semplice. Conquistare un seggio in un collegio è infatti impresa ardua per tutti quei partiti che, essendo di modesta consistenza, vedono il proprio consenso uniformemente distribuito sul territorio nazionale e non possiedono vere e proprie roccheforti in qualche realtà locale. Ovviamente, le difficoltà sono pressoché insormontabili nelle circoscrizioni più piccole (come ad esempio quella di Isernia e Campobasso), ma non sono indifferenti neppure in quelle nelle quali i seggi da distribuire sono al massimo una decina (e sono molte delle 32 esistenti). In realtà, le piccole liste hanno qualche chance di conquistare seggi solo nei collegi di taglia più grande (come quello di Roma, Viterbo, Latina e Frosinone, che ne distribuisce 54, o come quello di Milano e Pavia, che ne mette in palio 50). Se però, disgraziatamente, l'obiettivo viene mancato nei collegi più grandi, ci sono ben poche possibilità di recuperare altrove, come dimostra la nota esperienza del PSIUP, che nel 1972 restò a bocca asciutta nonostante gli oltre 700.000 voti conquistati. C'è poi da considerare che i piccoli partiti conquistano la maggior parte dei seggi proprio attraverso la distribuzione nazionale dei resti, mentre i partiti più

forti li ottengono quasi tutti direttamente nei collegi (sino alle elezioni di aprile, ad es., la DC otteneva circa il 90% dei propri seggi già con i quozienti nei collegi). Poiché i seggi distribuiti nel collegio unico nazionale sono pochi (una novantina, alle elezioni del 1987), mentre molti sono i voti residui che concorrono alla loro spartizione, ciascuno di essi finisce per «costare» molto di più di un seggio ottenuto direttamente con i quozienti in uno dei 32 collegi. Di conseguenza, mentre, ad es., nel 1987 DP ha pagato ciascuno dei propri seggi oltre 80.000 voti, la DC ha avuto un costo di circa 56.000 voti per seggio.

Come si vede, nei suoi effetti pratici il sistema elettorale italiano ha corrisposto perfettamente alle attese del sistema politico: i partiti in cui si riconoscevano le forze protagoniste del patto costituzionale ne sono stati costantemente favoriti, e tra di essi il vantaggio maggiore è andato non casualmente a quello più forte, egemone sin dalla rottura dell'originario accordo costituente. D'altro canto, il sistema ha largamente protetto tutti i partiti storici, ostacolando l'accesso alla rappresentanza di movimenti *newcomers*, grazie allo sbarramento — più efficace di quanto comunemente non si creda — che è frapposto dalla clausola della necessaria conquista di un seggio in un collegio perché si possa poi partecipare alla ripartizione dei seggi residui sul piano nazionale.

4. L'esperienza italiana sembra dunque dimostrare l'ipotesi di partenza, e cioè che il condizionamento esercitato dalle esigenze del sistema politico sulla scelta delle regole elettorali è molto più chiaro e diretto di quello che può operare nella direzione inversa. È più il sistema politico che determina la strutturazione del sistema elettorale, insomma, che non viceversa. Ciò non toglie che, proprio perché le regole elettorali vengono pensate in funzione del soddisfacimento di precise esigenze di sistema, la loro applicazione reiterata tenda a far sì che quest'ultimo si perpetui nel tempo, con una sorta di effetto di conservazione delle sue caratteristiche originarie. Si instaura così un rapporto circolare: le esigenze del sistema politico inducono all'adozione di certe regole elettorali; l'applicazione di queste tende a consolidare l'assetto originario del sistema politico; questo continua perciò a reclamare il mantenimento delle stesse regole elettorali, e così via.

Questo equilibrio (che il circolo sia vizioso o virtuoso è cosa che dipende evidentemente dalle singole esperienze) può durare sino a

che le spinte per la destrutturazione (o la nuova strutturazione) del sistema politico non si fanno così forti che la resistenza inerziale opposta dalle regole elettorali viene travolta. Quando questo avviene, il riassetto del sistema politico va avanti quali che siano le barriere erette per evitarlo, ed è fatale che con l'oggetto difeso (un certo assetto del sistema politico) finisca per rimanere travolto anche lo strumento che lo difendeva (il sistema elettorale). La discussione sulla riforma di un sistema elettorale può dunque diventare attuale e operativa solo quando la realtà del sistema politico si è profondamente modificata. Questo è ciò che appunto si sta verificando, oggi, in Italia.

Il sistema politico che aveva espresso le regole elettorali sinora in vigore non esiste più. Questa è una realtà non controvertibile. Non si riconoscono, anzitutto, i protagonisti originari. Uno — il PCI — è addirittura uscito di scena (il cambiamento d'un nome non è mai, infatti, solo tale, ma trasforma chi lo sperimenta in altro-da-sé). Un altro — la DC — attraversa una crisi senza precedenti, che, se pure verrà superata, non lo sarà mai con il mero ripristino delle condizioni precedenti. Gli altri, in generale, sono travolti da carenze di legittimazione e di consenso che ne mettono in discussione il ruolo se non l'esistenza. Tutti i partiti storici, insomma, sono in grave difficoltà, e tutti i test elettorali locali dimostrano addirittura che spesso a stento, tutti insieme, essi oltrepassano la soglia del 50% dei suffragi. Parallelamente, appaiono sulla scena nuovi attori, fra i quali primeggiano, per forza e «distanza» dai partiti storici le Leghe. In queste condizioni, che si discuta della riforma del sistema elettorale pare cosa quasi ovvia e scontata.

È, questa, una contingenza nella quale le prospettive di riforma si possono fare davvero realistiche e praticabili. Ciò non tanto, o non solo, perché le difficoltà dei partiti sono tali che la consapevolezza della necessità di cambiare, almeno per salvare il salvabile, sembra essersi fatta strada un po' in tutti. Quanto — e soprattutto — perché è venuto temporaneamente meno l'ostacolo che in genere paralizza qualunque iniziativa di forte riforma di un sistema elettorale: il calcolo delle reciproche convenienze. In una situazione magmatica come l'attuale, nella quale i rapporti di forza tra gli attori politici sono in rapida, continua evoluzione, tutti sono coperti — per così dire — dal *velo di ignoranza*. Non è dato sapere, infatti, se i vantaggi che si otterranno dall'una o dall'altra riforma

saranno controbilanciati dagli eventuali svantaggi, per la ragione molto semplice che nessuno sa con esattezza la misura del consenso che potrà ottenere dall'elettorato, né la misura del consenso su cui possono contare i suoi avversari. In questa situazione di incertezza (che i sondaggi possono solo limitare, ma certo non eliminare) i veti incrociati tra le forze politiche (specie ora che la distanza ideologica che le separa si è attenuata) sono naturalmente destinati a non formarsi o comunque a pesare di meno: il calcolo individuale costi/benefici di ciascuna riforma è infatti estremamente impreciso. Meglio: lo si può tentare, ma non è detto che esso regga alla prova (sempre più tumultuosa) dei fatti.

Quanto ai contenuti della riforma, sembrerebbe naturale che, come l'uomo rawlsiano, il quale sotto il velo dell'ignoranza si pone alla ricerca di una posizione di ofelimità, le forze politiche debbano optare per una soluzione che obbedisca a due condizioni: modifichi profondamente le vecchie regole del giuoco; sia la meno svantaggiosa possibile per ciascuno dei singoli futuri competitori, quale che sia il consenso ch'essi otterranno in futuro. Dovrebbero dunque restare escluse tanto le proposte di mantenimento o addirittura potenziamento della logica proporzionalista del sistema elettorale vigente (perché non verrebbe rispettata la prima condizione), quanto le proposte eccessivamente forzanti e radicalmente riduttive della complessità del sistema politico (perché non verrebbe rispettata la seconda). Tutto questo, però, solo in teoria e secondo logica. Non è invece detto che la realtà dei fatti sarà in armonia con queste premesse. Non è detto, sia perché — per strano che possa sembrare — molti non colgono con esattezza i contorni della situazione attuale, sia perché il dibattito politico non mostra un'adeguata maturità culturale nella ricostruzione di una concezione praticabile della democrazia.

5. Le insufficienze e le inadeguatezze della discussione sulla democrazia sono indubbiamente comprensibili. La voglia di cambiare, di uscire dalle secche di un sistema politico incapace di generare in quarant'anni un effettivo ricambio di classi dirigenti, si è fatta così forte che qualunque soluzione, qualunque scelta sembra migliore del mantenimento dello *status quo*. Gli stessi sondaggi — quale che da noi ne sia l'affidabilità — sembrano mostrarlo con chiarezza: richiesti di pronunciarsi sulle opzioni istituzionali preferite, gli italiani dicono di sì un po' a tutto, dalla riforma elettorale

di qualsivoglia ispirazione all'elezione diretta del Presidente del Consiglio, dalla riforma del bicameralismo all'elezione diretta del Presidente della Repubblica, etc., in un susseguirsi di messaggi contraddittori che hanno come solo punto in comune l'ansia di un cambiamento purchessia. In questo contesto, un *appeal* molto forte sono in grado di esercitarlo tutte le proposte che spingono verso i mutamenti più radicali, evidenziando maggiormente lo stacco rispetto al passato. Si tratta di proposte che si ispirano ad una concezione della democrazia molto diversa da quella che è presupposta dalla Costituzione repubblicana, ricollegandosi ad una tradizione di pensiero che esalta la decisione popolare diretta, oltre che su singole *issues* dell'agenda politica, sulla stessa identità dei governi. Tradizione che esalta i sistemi istituzionali in cui — si dice — il voto serve a scegliere direttamente i governi e non solo a selezionare i rappresentanti (lasciandoli poi liberi di disegnare la formula politica che preferiscono), realizzando l'ideale della democrazia «immediata».

Per chiarire la debolezza teorica di questa impostazione non c'è bisogno di prove molto complesse, né questa sarebbe comunque la sede opportuna per elaborarle. Quella della «democrazia immediata» è una formula ingannevole, che sottintende l'illusione della restituzione al popolo di un potere di decisione realmente diretta sugli affari della politica (una decisione, cioè, che prescinda dalle mediazioni di soggetti che si frappongano fra chi decide e ciò che viene deciso, condizionando l'esito del processo di scelta) che non esiste più in nessuna società che sia appena un po' più complessa di quelle di due o tre secoli addietro. D'altro canto, il continuo riferimento al «popolo» come ad un soggetto ontologicamente unitario ha ben poco senso, di fronte all'insuperabilità delle obiezioni di chi nel (l'unità del) popolo vede una mera finzione giuridica e alla evidenza della crisi del «sovrano» in un mondo che, se conosce degli atti di sovranità, non sa più imputarli ad un singolo soggetto, ma deve ricondurli ad una molteplicità di centri di imputazione. La democrazia pluralista è cosa assai più complicata, e si compone di un delicato impasto di regole e di valori nel quale contano più la distribuzione, la diffusione, la limitazione (a tutti i livelli, non solo a quello politico, beninteso) del potere, che non la sua «diretta» concentrazione nelle mani del popolo. Se una democrazia pluralista più matura di quella che l'Italia ha saputo darsi sinora deve essere — come credo —

l'obiettivo delle riforme, le soluzioni da adottare dovranno muovere da questa consapevolezza e dal ripudio delle illusorie e pericolose tentazioni del facile richiamo alla immediatezza ed alla diretta esercitabilità del potere del popolo sovrano.

Febbraio 1992.

