

*All'articolo di Guido Formigoni (Pd, coalizioni, maggioritario: ridiscutere la «democrazia di investitura», in «Appunti», 2021, 3, pp. 24-29) fanno seguito, da questo numero, alcuni interventi di discussione. Qui prendono la parola Vannino Chiti e Stefano Ceccanti. Due punti di vista diversi, il primo sostanzialmente consenziente, il secondo critico verso l'articolo di Formigoni. Chiti mette l'accento sui limiti della stagione legata al paradigma della «democrazia maggioritaria» sotto il profilo della rappresentanza e della partecipazione; Ceccanti suggerisce di non eccedere nel revisionismo nel giudicare un ciclo politico che si è proposto di porre fine alla “palude” nella prospettiva di una «democrazia governante» e «dei cittadini». Opinioni diverse e tuttavia – confidiamo – utili a offrire spunti per un bilancio critico dei trent'anni seguiti allo spartiacque rappresentato dal 1989, il tempo della cosiddetta (impropriamente) “seconda Repubblica”. Tanto più ora, a fronte di un sistema politico fluido e in movimento, nel quale, non a caso, si riprende a discutere di legge elettorale.*

# Democrazia e sistema elettorale

## In dialogo con Guido Formigoni

### Rappresentanza e partecipazione ne hanno sofferto

VANNINO CHITI

Già parlamentare Pd e presidente della Regione Toscana, nonché ministro per le Riforme istituzionali del secondo governo Prodi

È un'occasione preziosa quella offertaci dalla rivista «Appunti» di discutere sulle riflessioni di Guido Formigoni e indirettamente di Carlo Trigilia: riguardano un quarto di secolo di democrazia italiana e una transizione ancora incompiuta. Farlo in modo aperto esige di abbandonare convinzioni rese dogmi, che in politica non hanno senso, e di sforzarci di vedere i problemi risolti e quelli incancreniti. Tanto più è necessario in una stagione storica in cui la democrazia nel mondo è sotto attacco e regimi autoritari presentano stabilità ed efficienza dei governi come unico metro di giudicio per misurare il successo delle nazioni.

Non rinnego la «democrazia dei cittadini», ma critico una sua interpretazione impoverita dall'averla ristretta al solo governo delle istituzioni, a tecniche elettorali, illusi di imporre per questa via non solo il bipolarismo ma il bipartitismo.

Nessuno di noi, che abbiamo vissuto quella fase politica, è immune da questa critica. La democrazia è qualcosa di più importante e complesso: riguarda la formazione e la stabilità dei governi ma al tempo stesso la rappresentanza. Non vive alla lunga se non coinvolge i luoghi di lavoro, la

partecipazione consapevole dei cittadini, oltre il fondamentale momento del voto, se non si afferma nella società. Quando constatiamo la debolezza dei partiti, il loro chiudersi – lo dico anche per il Pd, il mio partito – nelle istituzioni, registriamo una conseguenza della concezione che ha ridotto la «democrazia dei cittadini» a investitura dei governi. Su questa strada abbiamo realizzato una maggiore stabilità nei Comuni e nelle Regioni ma era proprio obbligatorio che al tempo stesso risultassero sviliti i consigli comunali e regionali? Non è urgente restituire a queste assemblee un di più di competenze e strumenti di controllo? Nelle Regioni il «*simul stabunt vel simul cadent*», le dimissioni del presidente eletto che trascinano quelle dell'intera assemblea portano, tra un'elezione e l'altra, a situazioni di potere presidenziale pressoché assoluto, a micro-staterelli autoritari. In queste condizioni non c'è funzione di controllo dei consigli. Si è visto l'esito nel dramma della pandemia: sarebbe questa la «democrazia dei cittadini»? Sono favorevole a inserire in Costituzione un principio di supremazia, che esiste anche nelle nazioni federali, ma il problema non è ridicibile a questo aspetto: così non può realizzarsi quel regionalismo o federalismo (le parole della politica sono da ricostruirsi) cooperativo, indispensabile in una democrazia moderna.

Il populismo in Italia non è cominciato con il Movimento Cinque Stelle ma con Berlusconi e la Lega: si sono tagliate le rappresentanze nei Comuni, rendendo anche nella composizione consigli e giunte, tanto più con i premi di maggioranza, una sorta di riunioni di condominio. I Comuni non formano più la classe dirigente; la presenza dei cittadini alle sedute dei consigli è diventata

evento eccezionale né è sostituita dai *social*. Si è annullata con la cosiddetta riforma delle Province l'esistenza di un ente intermedio. Risultato: la democrazia in Italia rischia di avere piedi di argilla e vestito di Arlecchino. Le forze progressiste sono state subalterne al neoliberalismo che guida la globalizzazione sul terreno economico-sociale, nei diritti fondamentali del mondo dei lavori e dei cittadini, in quello della democrazia, subendo il suo restringersi alla vita delle istituzioni e all'investitura dei governi.

La riflessione sul quarto di secolo che sta alle nostre spalle bisogna farla non chiudendoci sul «caso Italia»: ha senso se ci poniamo nella prospettiva della costruzione di una democrazia federale europea. Se devono essere europee le competenze su politica estera, di sicurezza e difesa, sugli indirizzi macroeconomici e la transizione ecologica, è in questo quadro che bisogna ripensare gli Stati nazionali e il ruolo di Regioni e città. È stata un'illusione quella di ritenere che efficienza e rapidità di decisione, ottenute accentuando ruolo e investitura dei governi, sacrificando rappresentanza e partecipazione, ci avrebbero permesso di incidere democraticamente sulle grandi questioni di sviluppo e dei diritti: quelle questioni hanno ormai dimensioni che sfuggono ai piccoli Stati nazionali europei. Nel XXI secolo, di fronte alla portata dei problemi e ai giganti economico-militari nostri interlocutori nel mondo, la democrazia può avere un futuro e non essere un bel ricordo della storia se è sostenuta da una concezione più ampia, che non guardi solo agli Stati nazione ma alla priorità Europa, non solo ai governi ma alla rappresentanza e alla società. Non sfuggo con questi ragionamenti ai temi più specifici posti da Formigoni: solo li

inquadro in quest'ottica. Dobbiamo anche in Italia tenere insieme governi e rappresentanza. Ho già detto qualcosa su Comuni e Regioni. Sono d'accordo a inserire in Costituzione la sfiducia costruttiva, fondamentale per dare stabilità ai governi parlamentari e ad attribuire al presidente del Consiglio la facoltà di proporre al presidente della Repubblica nomina e sostituzione dei ministri. Ritengo il cosiddetto "*Mattarellum*" una buona legge elettorale. Anni fa mi sono battuto per difenderla e ripristinarla. Oggi penso che abbiamo bisogno di una legge proporzionale con lo sbarramento al 5% e magari collegi uninominali. Perché? Una democrazia per vivere ha bisogno anche dei partiti e in Italia il panorama mi appare disastroso. Partiti personali, *leadership* orientate da un surrogato di populismo nei rapporti diretti con gli elettori, congressi per modo di dire: lo stesso Pd è una confederazione di correnti elettorali. I partiti devono rinascere, darsi identità, radicamenti sociali, narrazioni ideali. L'abolizione del finanziamento pubblico è stato un errore: per me va ripristinato, con controlli rigorosi, contestualmente alla legge di attuazione dell'arti-

colo 49 della Costituzione che esige la democrazia nella loro vita interna. So bene che i partiti non possono più essere quelli del Novecento ma sono essenziali. Al tempo stesso le nuove tecnologie di comunicazione permettono di rilanciare la partecipazione nella società. Nei luoghi di lavoro occorre dar vita a quella democrazia industriale che in Germania o in Svezia esiste da decenni. Muoversi su queste vie non è tradire la democrazia dei cittadini. Prima delle elezioni le forze politiche devono indicare candidato *premier* e alleanze: basta un patto pubblico per questo. Si può dover negoziare dopo le elezioni se mancano i numeri per i governi: è una possibilità non uno scandalo. La condivisione dei programmi è frutto della politica: leggi elettorali con premi di maggioranza hanno unito prima del voto schieramenti eterogenei, che si sono divisi in breve tempo. La società è articolata e complessa: pensare di governarla con tecniche di controllo nelle istituzioni e consensi illusori tra i cittadini è un'illusione pericolosa. Se le istituzioni vanno da una parte e gran parte della società da un'altra si ha un corto circuito. La democrazia può uscirne malconcia.

## La «democrazia dei cittadini» resta la bussola

STEFANO CECCANTI

Costituzionalista e senatore Pd

Scrivo volentieri dopo alcuni anni sulla rivista che più di ogni altra, a partire dalle Nove Tesi per l'Alternanza del dicembre 1988, si è battuta, almeno fino a tutti gli anni '90, per quella che Scoppola chiamava la «democrazia dei cittadini», una democrazia do-

ve il cittadino potesse essere arbitro anche nella decisione sul governo.

Mi sembra che Guido Formigoni nel suo tentativo revisionistico (ma si tratta delle cose che ci diciamo reciprocamente da allora, quindi è revisionista non rispetto a

sé stesso, bensì rispetto a quella storia della Rivista) non consideri bene due elementi di fondo.

Il primo è la ragione per cui tale scelta sia preferibile: non si tratta di efficienza, ma di democraticità del sistema. Se si trattasse di scegliere tra democraticità ed efficienza si potrebbe ragionevolmente optare per la prima, ma il punto è che qui le due ragioni coincidono. Nelle democrazie parlamentari funzionanti, quelle in cui non operano le convenzioni per escludere (che sono in realtà autoesclusioni per non condivisione dei pilastri del sistema) il governo è il comitato direttivo della maggioranza perché in esso si collocano i gruppi dirigenti delle forze di maggioranza. Le democrazie parlamentari non si fondano sulla separazione tra legislativo ed esecutivo, ma sul *continuum* governo-maggioranza da una parte e sulle forze di opposizione dall'altra. Ben lo sanno gli elettori e, infatti, a prescindere dai concreti sistemi elettorali adottati, le campagne elettorali si concentrano sui candidati alla guida dei governi, pur formalmente basati solo sulla fiducia dei Parlamenti. Se il sistema dei partiti è strutturato, ossia si basa su una serie non solo di norme scritte ma anche di convenzioni e di consuetudini, nulla osta anche a sistemi che fotografino i voti in seggi: il modello funziona lo stesso. In Germania o in Spagna c'è un certo grado di prevedibilità delle varie coalizioni post-elettorali, ma alla fine sarà comunque garantito un legame stringente tra voto dei cittadini e governo. Nella coalizione, anche post-elettorale, molto si potrà discutere, ma non che la guida del governo sia assunta dal *leader* del partito che ha avuto più voti dentro la coalizione e che è *leader* al tempo stesso del partito e del governo. Nessuno dubita al-

trèsì che di norma, anche quando il patto post-elettorale sia complesso, esso possa reggere per l'intera legislatura. Non, ripeto, almeno in primo luogo, per ragioni di efficienza, ma di democraticità, di nesso stringente tra voti, potere e responsabilità.

Nel nostro caso, quindi, l'adozione di nuove regole elettorali e istituzionali è venuta dopo un certo grado di crescita del ruolo del governo, dovuta in parte anche al fenomeno sempre più rilevante dell'Unione europea, che è in larga parte fondato sul negoziato tra governi, e insieme alla possibilità dell'alternanza. Non sono i sistemi elettorali e istituzionali che hanno reso più centrale l'esecutivo, sono stati strumenti per assicurare una maggiore democraticità a questo protagonismo cronologicamente precedente o comunque contemporaneo. Ovviamente, esso si può realizzare in modo più fisiologico o più patologico. È evidente, ad esempio, che un modo patologico è costituito dalla crescita dei decreti legge, dagli anni '80, prima del maggioritario. Una patologia reale perché il Parlamento si trova ad agire su norme che è più difficile modificare in quanto già vigenti e che, ove modificate, rischiano di produrre seri problemi per il succedersi in poche settimane di tre normative diverse: prima del decreto, dopo di esso, dopo la legge di conversione. Non è però che l'agenda legislativa, un quasi monopolio dell'iniziativa efficace (dal 70 al 90% dei casi), non sia concentrata nel governo anche nelle altre democrazie parlamentari. Il governo è il comitato direttivo e non esecutivo della maggioranza. È solo che i margini di emendamento sono maggiori perché si innestano su disegni di legge, che non sono ancora norme vigenti e che hanno anche effetti più razionali.

Il secondo elemento che Formigoni sottovaluta è che il terreno del sistema dei partiti in cui noi operiamo consiste in un sistema strutturalmente frammentato e confuso. Ora, le regole sono in grado di modellare in modo forte le istituzioni ma non direttamente i partiti. È possibile, cioè, surrogare partiti deboli con regole forti, costruire, per proseguire la metafora, edifici antisismici, mentre non è possibile con le regole rivoluzionare direttamente i partiti, cioè le faglie che stanno sotto la terra e che determinano i terremoti. Non so esattamente che cosa si possa intendere in generale come «democrazia negoziale» nel caso italiano, come possibile alternativa alla «democrazia del cittadino-arbitro», secondo la suggestione che riprende Formigoni. So che ogni volta che ci si è allontanati dai governi scelti dagli elettori sul piano nazionale (l'unico, a differenza di Comuni e Regioni, in cui si può perché si è agito solo sul piano delle leggi elettorali) non sono apparsi bagliori di una democrazia negoziale comunque intesa, ma solo una supplenza forte e costante del Capo dello Stato sulla base di poteri legittimamente previsti dalla Carta costituzionale, ma in chiave di eccezione temporanea. Il negoziato si è svolto al Quirinale. In altri termini, l'unica alternativa alla democrazia del cittadino-arbitro appare essere nel caso italiano quella che Lauvaux e Le Divellec chiamano da anni una «forma di governo parlamentare a correttivo presidenziale». Per carità, con risultati di norma benefici in termini di efficienza, ma con l'ovvia conseguenza che a quel punto l'istanza democratica si sposta fatalmente sull'elezione del Presidente della Repubblica. Non ci sono partiti in grado di negoziare accordi stabili di legislatura post-voto secondo criteri con-

venzionali condivisi che premiano chi ha più voti e che quindi debba avere più potere e più responsabilità. Formigoni non ci conduce quindi a una «democrazia negoziale», ma a un *presidenzialismo preterintenzionale*. Non ci sono pertanto modelli alternativi più democratici, nel contesto dato, a quello del cittadino-arbitro. Eviterei anche riferimenti puntuali a questo o quel segretario del Pd, a questa o quella formazione politica, perché si tratta di variabili mutevoli nel tempo, anche se la mutevolezza ci dice molto, è rivelatrice del sistema sismico in cui siamo, e perché rischiano di portarci a uno strumentale e partigiano uso delle istituzioni, a tentare forzature momentanee a cui ne seguono spesso molte altre.

Si tratta quindi, dentro questo modello, di scegliere un sistema di regole coerente su più livelli e non limitato solo a uno di essi. Formigoni insiste soltanto sul piano nazionale, dove si è intervenuti in sostanza solo sulla formula elettorale, e le sue osservazioni critiche non smentiscono affatto l'importanza delle regole, ma rivelano solo il fatto che il livello d'intervento sia stato unico e quindi parziale. Nessuno può viceversa contestare che i sistemi comunali e regionali, dove invece si è intervenuti anche sul piano della forma di governo, costituiscano un modello coerente e ben apprezzato, ovviamente come tutte le cose umane non assolutamente perfetto, ma almeno così accettabile che nessuno in questo secolo ha credibilmente pensato di cambiarlo. Forse potrebbe essere integrato con alcuni strumenti di Statuto dell'Opposizione e delle minoranze, di garanzia *nel* maggioritario e non *dal* maggioritario.

C'è un punto specifico su cui si può riconoscere una validità alla critica di Formigoni,

ossia l'uninomiale di coalizione a un turno adottato sul piano nazionale: esso non avvicina elettori e candidati perché passa per una spartizione pre-elettorale di tipo oligarchico. Crea anche problemi al funzionamento delle coalizioni perché attraverso di esso transita, si espande, molta frammentazione politica. Ha avuto un'importanza storico-concreta perché esso serviva, soprattutto nel centro-sinistra, a superare le barriere ormai obsolete ma ostinate tra riformisti di diversa tradizione politica, però oggi non serve più neanche a tale scopo perché l'obiettivo è stato raggiunto e ha dimostrato di reggere anche a tante dannose scissioni. Dannose anzitutto per i loro promotori. È tempo quindi di tentare di chiudere la transizione con un intervento su un triplice livello. Su quello costituzionale, è possibile utilizzare le nuove dimensioni del Parlamento in seduta comune a 600 membri per unificare in quella sede alcune funzioni, a cominciare dal rapporto fiduciario e dai

disincentivi per la rottura delle coalizioni pre-elettorali più flessibili di quelli per Comuni e Regioni ma comunque necessari; sul piano regolamentare, si possono rimuovere gli ostacoli a una sostanziale coincidenza tra soggetti elettorali e parlamentari; sul piano elettorale, si può pensare a un ragionevole premio di coalizione che faccia emergere un vincitore, restando però lontani dai *quorum* di garanzia, e a forme di uninominale-proporzionale di partito che ci facciano sfuggire alla falsa alternativa tra uninominali di coalizione e voto di preferenza.

In ogni caso, discutiamo laicamente sulle regole, ma evitiamo "benaltrismi" sul loro valore e teniamoci fermi alla storia gloriosa dei principi di «democrazia dei cittadini» affermati negli anni della palude del Caf da questa Rivista, senza la quale, probabilmente, quella palude sarebbe durata ben di più. Non abbiamo bisogno di un revisionismo su quei principi, ma di coerenza e di laicità nella loro attuazione.