

10 settembre 2012

Riforma elettorale e rappresentanza

di Mauro Volpi

Ordinario di Diritto pubblico comparato - Università di Perugia

ABSTRACT Il bilancio dei sistemi elettorali maggioritari adottati dal 1993 richiede l'abbandono di modelli che hanno imposto un bipolarismo coattivo, moltiplicato il numero dei partiti, dato vita a governi poco stabili e inefficienti e introdotto un elemento populistico-plebiscitario nella indicazione del leader a scapito dell'effettiva scelta dei parlamentari da parte del corpo elettorale. Sarebbe quindi necessario adottare un sistema proporzionale corretto come quello tedesco, che potrebbe contribuire a ricostruire il legame tra partiti ed interessi sociali e dare vita a governi basati su effettive convergenze programmatiche. Purtroppo nella maggioranza parlamentare sembrano emergere proposte di sistemi ibridi e contraddittori che ripropongono, o addirittura esasperano, i difetti di quelli precedenti e non risolvono il problema di fondo, che è quello della crisi della rappresentanza e del rapporto politica-società. The effect of the majoritarian electoral system adopted in 1993, requires the abandonment of models that have imposed a coercive bipolar political system, multiplied the number of parties, favored the creation of unstable and inefficient governments and introduced a populist element in the indication of the leader at the expense of the effective choice of members of Parliament by the electorate. It is therefore necessary to adopt a proper system of proportional representation as in Germany, which could help to reconstruct the link between parties and social interests and to create governments based on actual programmatic convergence. Unfortunately, it seems that in the parliamentary majority are emerging proposals for hybrid and contradictory electoral systems, which reproduce or even exacerbate the defects of the previous ones and do not solve the underlying problem, which is the crisis of representation and the relationship between politics and society.

SOMMARIO: 1. La fine di un ventennio e la riflessione sulle leggi elettorali. – 2. La via italiana alle riforme elettorali. – 3. Gli effetti dei sistemi elettorali simil-maggioritari: il bipolarismo all'italiana. – 4. Un sistema politico frammentato: dall'illusione del bipartitismo alla crisi del bipolarismo. 5. Governi poco stabili e inefficienti. – 6. Parlamentari scelti dall'alto e ruolo dei leader. – 7. Un bilancio complessivo dei sistemi simil-maggioritari. - 8. Il rilancio della riforma elettorale: questioni di metodo. – 9. La proposta di riforma ABC. – 10. La proposta di un sistema maggioritario a doppio turno. – 11. Gli effetti di un sistema proporzionale sul modello tedesco. – 12. Molto rumore per nulla?

È un'opinione ormai largamente diffusa che sia ormai giunta alla fine la fase, definita impropriamente come "seconda Repubblica"[\[1\]](#), che ha dominato per quasi un ventennio la scena politica e istituzionale. Essa è stata alimentata da una serie di miti fondativi che hanno mostrato progressivamente la loro inconsistenza, ma sono riusciti comunque a pregiudicare il ruolo dei corpi intermedi, sia dei partiti, trasformati in oligarchie o in partiti personali o padronali, sia del Parlamento, cioè dell'organo rappresentativo della società e del pluralismo, spogliato di fatto del potere legislativo e privo di efficaci strumenti di controllo sul Governo.

Il primo di questi miti è stato quello della governabilità, intesa come stabilità e durata degli esecutivi anziché come capacità di decidere politiche in grado di governare il Paese e di farne applicazione concreta. Della scarsa consistenza di una concezione così parziale e limitata della capacità di governo è stata una dimostrazione lampante la crisi del quarto governo Berlusconi, che all'inizio della XVI legislatura poteva vantare una maggioranza parlamentare di inusitate dimensioni, e, pur continuando, dopo l'abbandono dei finiani, a ottenere ripetuti voti di fiducia di una maggioranza parlamentare rappattumata con l'innesto di vari transfughi "volonterosi", si è dimostrato incapace di governare la crisi fino a dover uscire mestamente di scena nel novembre 2011.

Il secondo mito, ampiamente propagandato in sede politica ma anche da alcuni costituzionalisti[\[2\]](#), è stato quello della elezione popolare di fatto del Governo e del Presidente del Consiglio, che avrebbe comportato per via convenzionale (alla quale una revisione della Costituzione si sarebbe limitata a dare veste giuridica) l'attribuzione a quest'ultimo del potere sostanziale di scioglimento anticipato delle Camere e l'obbligo del ricorso alle elezioni qualora fosse venuta meno la maggioranza di governo o il suo leader. In realtà la prassi costituzionale non è andata affatto in questa direzione: gli scioglimenti anticipati del 1996 e del 2008 sono stati decretati dopo che il Capo dello Stato ha verificato l'impossibilità di dare vita ad un nuovo governo che potesse godere del sostegno di una maggioranza parlamentare; inoltre le crisi del primo e del quarto governo Berlusconi (nel 1994 e nel 2011) e del primo governo Prodi (nel 1998) hanno portato non a nuove elezioni, ma alla formazione di governi supportati da una maggioranza diversa, in misura più o meno ampia, da quella precedente. La più clamorosa smentita del mito dell'elezione diretta del Governo e del suo leader è rappresentata dal governo tecnico di Monti, basato su un'ampia maggioranza parlamentare trasversale rispetto agli schieramenti elettorali, a proposito del quale non si può non rilevare la straordinaria contraddizione nella quale vengono a trovarsi quanti, avendo sostenuto l'obbligo del ricorso alle elezioni in caso di crisi del Governo "uscito dal voto", si trovano ad essere tra i più fieri sostenitori di un esecutivo che con il voto popolare non ha alcun rapporto, né diretto né indiretto[\[3\]](#).

Infine vi è stato il mito della necessità di una formula elettorale maggioritaria come preconditione indispensabile per dare vita ad una democrazia basata su un sistema politico bipolare e sull'alternanza al governo. Un mito che non trova riscontro nella maggioranza delle democrazie europee, nelle quali l'alternanza di partiti o di coalizioni al governo si è realizzata in presenza di sistemi elettorali proporzionali corretti. Ma quel mito è stato forse convalidato da quanto è avvenuto in Italia tra il 1993 e i nostri giorni? Vale allora la pena, prima di interrogarsi sulle prospettive della riforma elettorale, di compiere una seria riflessione sugli effetti che i sistemi simil-maggioritari hanno prodotto nel contesto italiano.

2. La via italiana alle riforme elettorali

Prima di entrare nel merito della questione, si impongono alcune considerazioni di metodo, relative alle caratteristiche che hanno accompagnato nell'ultimo ventennio la vicenda delle riforme elettorali. In primo luogo questa è stata costantemente sovraccaricata di aspettative più o meno miracolistiche, come se un nuovo sistema elettorale fosse di per sé in grado di risolvere i problemi dell'assetto del sistema politico e del funzionamento della forma di governo. In tale ottica vi è stata una totale inversione dei fattori nel rapporto tra legge elettorale (ordinaria) e Costituzione, nel senso che la prima è stata considerata come condizionante nei confronti della seconda e anzi spesso come la nuova "Costituzione materiale" che andava a colmare il vuoto derivante dalla scarsa razionalizzazione della forma di governo parlamentare nel testo costituzionale. Una simile impostazione finiva per trasformare la Costituzione in una legge come le altre o per considerarla come una "pagina bianca" che legislatore ordinario e politica potevano riempire a loro piacimento. In ogni caso comportava la negazione della superiorità della Costituzione e della natura prescrittiva delle regole costituzionali. Ma il disegno di sostituire alla Costituzione le regole elettorali e le "regolarità" della politica non si è compiuto, anche grazie al risultato del referendum del 25/26 giugno 2006, con il quale una larga parte del popolo italiano ha manifestato il suo consenso all'impianto costituzionale e al mantenimento della forma di governo parlamentare.

La seconda caratteristica ricorrente è consistita nel sistematico ricorso a referendum abrogativi di tipo manipolativo per imporre un cambiamento della legge elettorale. Com'è noto, le leggi elettorali del 1993 furono approvate dal Parlamento "sotto dettatura" dell'esito del referendum dello stesso anno sul sistema elettorale del Senato, come se un sistema per tre quarti maggioritario all'inglese e per un quarto proporzionale fosse la soluzione effettivamente voluta dalla maggioranza degli elettori e come tale giuridicamente dovuta, anziché l'unica risultante possibile della manipolazione referendaria, che avrebbe reso legittime diverse alternative. Successivamente vi sono stati i referendum promossi da Barbera, che proponevano l'abrogazione della quota proporzionale e quindi l'adozione integrale di un sistema maggioritario a turno unico, i quali non hanno raggiunto il quorum nelle votazioni del 1999 e del 2000. A seguire nel 2009 si sono svolti i referendum Guzzetta, i quali intendevano abrogare le coalizioni assegnando il premio di maggioranza alla lista più votata ed eliminare le candidature plurime^[4], ma hanno toccato il livello più basso di partecipazione popolare mai registrato nelle consultazioni referendarie. Infine vi sono state le due iniziative referendarie proposte da Morrone, che puntavano a cancellare la legge elettorale vigente e a far rivivere quella precedente^[5], ma esse sono state dichiarate inammissibili dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 13 del 2012. La crescente disaffezione popolare nei confronti del ricorso allo strumento referendario in materia elettorale^[6] non deve stupire, ma deriva dalla disillusione sulle virtù salvifiche della riforma elettorale e soprattutto dalla presa d'atto che il referendum abrogativo è uno strumento troppo rozzo per intervenire su una questione complessa e che mal si presta a scelte di tipo binario.

Infine si è affermata l'idea per cui la legge elettorale possa essere oggetto di una decisione della maggioranza parlamentare, prescindendo da un effettivo confronto con l'opposizione, e quindi possa essere anche utilizzata come strumento per favorire una parte politica contro l'altra. È quanto si è verificato nel 2005 con l'approvazione della legge n.270, contenente i nuovi sistemi elettorali di Camera e Senato, imposta dalla maggioranza di centro-destra alla fine della legislatura quando non era certamente possibile invocare l'esistenza di un "velo di ignoranza" tra le forze politiche su vantaggi e svantaggi derivanti dalla formula adottata.

In definitiva, dal punto di vista del metodo, la questione della riforma del sistema elettorale dovrebbe essere rimessa con i piedi per terra, dovendo servire non a modificare la forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione, ma a garantirne un migliore funzionamento, e dovrebbe essere perseguita sulla base di un ampio confronto politico-parlamentare e di un'attenta considerazione dei contributi della cultura, anche di tipo comparativo, sulla materia.

3. Gli effetti dei sistemi elettorali simil-maggioritari: il bipolarismo all'italiana

I due diversi sistemi elettorali vigenti in Italia nel ventennio, il primo (il cosiddetto *Mattarellum* introdotto dalle leggi n. 276 e 267 del 1993), il secondo (il *Porcellum* di calderoliana memoria, contenuto nella legge n. 270 del 2005), hanno in comune l'adozione di un meccanismo di ripartizione dei seggi di tipo prevalentemente maggioritario. A prima vista potrebbe sembrare che non sia così. Lo è senza dubbio per il *Mattarellum*, che per i tre quarti dei seggi adottava la formula maggioritaria più rigida, basata sulla loro attribuzione in collegi uninominali a turno unico e a maggioranza relativa. In linea astratta un discorso diverso potrebbe essere fatto per il *Porcellum*, il quale prevede una distribuzione dei seggi tra liste concorrenti in circoscrizioni plurinominali con formula proporzionale del quoziente e recupero dei resti. Ma l'impronta maggioritaria al sistema viene data soprattutto dalla previsione dell'attribuzione di un premio di maggioranza abnorme, che alla Camera dei deputati è di 340 seggi (pari al 54% del totale) alla lista o alla coalizione che abbia ottenuto più voti. E ciò senza che sia prevista una percentuale minima di voti necessaria per poter usufruire del premio, diversamente da quanto faceva la legge fascista Acerbo n. 2444 del 1923, che stabiliva la soglia del 25% dei voti (certo risibile) al fine di ottenere i due terzi dei seggi e la "legge truffa" n. 148 del 1953, che attribuiva 380 seggi sui 590 della Camera alla lista o alle liste apparentate che avessero raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi.

Si tratta di un meccanismo che, oltre ad essere incostituzionale[7], risulta decisivo nell'attribuire una maggioranza di seggi superiore a quella assoluta alla più forte "minoranza", che non ha ottenuto la metà più uno dei voti, com'è puntualmente avvenuto nelle elezioni del 2006 e del 2008[8]. Il sistema si configura pertanto come un sistema maggioritario per liste o coalizioni concorrenti, all'interno del quale la ripartizione proporzionale dei seggi avviene, successivamente all'attribuzione del premio al vincitore e della parte residua di seggi ai perdenti, all'interno delle coalizioni o tra i partiti[9]. A sua volta il sistema adottato per l'elezione del Senato, che attribuisce un premio del 55% dei seggi alla lista o alla coalizione che all'interno di ogni Regione abbia avuto più voti, costituisce una sommatoria di competizioni regionali basate sul maggioritario di lista o di coalizione.

In ogni caso, al di là delle differenze, gli effetti prodotti dai due sistemi sono stati sostanzialmente analoghi[10]. Pare opportuno prendere le mosse dalle finalità che i sostenitori del maggioritario attribuivano alla riforma elettorale. Queste erano sostanzialmente quattro: la bipolarizzazione e, per alcuni, la bipartitizzazione del sistema politico, la riduzione della frammentazione partitica della rappresentanza, la formazione di governi stabili e tendenzialmente di legislatura, la personalizzazione della competizione elettorale derivante sia dalla scelta del leader della coalizione vincente sia da un rapporto più diretto tra elettori ed eletti.

Non vi è dubbio che, a partire dalle elezioni del 1996[11], vi sia stata una bipolarizzazione del sistema politico che ha raggiunto l'apice nelle elezioni del 2006, quando più del 99% dei voti sono andati a liste appartenenti a uno dei due schieramenti che si fronteggiavano. Tuttavia si è trattato di un bipolarismo coattivo e muscolare, non paragonabile a quello che si verifica in altre democrazie[12]. Infatti le coalizioni si sono formate non sulla base di effettive convergenze ideali e programmatiche, ma per la necessità di vincere sull'avversario, anzi sul "nemico", accusato talvolta di voler dare vita ad un regime dittatoriale[13]. La bipolarizzazione coattiva è derivata con il *Mattarellum* dai collegi uninominali, con il *Porcellum* dal premio di maggioranza[14], che rendevano entrambi essenziale per poter vincere le elezioni l'apporto anche di piccoli partiti e spingevano questi ad allearsi per sopravvivere e condizionare i partiti maggiori. Si sono formate quindi coalizioni eterogenee e composte da un altissimo numero di partiti, fenomeno che ha toccato l'apice nelle elezioni del 2006 con undici partiti nella coalizione di

centro-sinistra e sei in quella di centro-destra. Coalizioni, quindi, buone per vincere, ma non per governare. Non fanno del tutto eccezione neppure le elezioni del 2008, quando le coalizioni erano ufficialmente composte da un numero ridotto di partiti: tre nel centro-destra e due nel centro-sinistra. Infatti esse restavano politicamente eterogenee e anzi attribuivano, grazie al premio di maggioranza, un valore decisivo all'apporto del secondo partito più forte della coalizione vincente (nel 2008 la Lega Nord) e accoglievano nelle liste dei due partiti maggiori, già eterogenei al loro interno, candidati di forze politiche minori.

4. *Un sistema politico frammentato: dall'illusione del bipartitismo alla crisi del bipolarismo*

L'obiettivo della riduzione della frammentazione partitica è stato ben lungi dall'essere realizzato. Sotto la vigenza del *Mattarellum* si è prodotto l'effetto paradossale per cui l'alto numero di partiti che hanno ottenuto seggi e di gruppi parlamentari costituiti all'indomani delle elezioni[15] (all'interno dei quali vanno conteggiate anche le numerose "componenti politiche" del gruppo misto, introdotte nel regolamento della Camera nella XIII legislatura[16]) non è derivato affatto dalla quota proporzionale di assegnazione del 25% dei seggi. Infatti l'esistenza di una clausola di sbarramento del 4% alla Camera ha consentito l'accesso alla quota proporzionale di 7 liste nel 1994, di 8 nel 1996 e solo di 5 nel 2001, mentre al Senato vi era uno sbarramento di fatto ancora più alto derivante dalla minore ampiezza delle circoscrizioni elettorali e dal metodo *d'Hondt* impiegato per la ripartizione dei seggi. Quindi la frammentazione partitica della rappresentanza è derivata dalla quota maggioritaria e precisamente dalle candidature di coalizione ottenute dai partiti minori nei collegi uninominali, che hanno consentito loro dopo le elezioni di dare vita ad autonomi gruppi parlamentari o a distinte componenti politiche del gruppo misto. Qui emerge con evidenza l'illusione maggioritaria, per la quale l'adozione del *plurality system* all'inglese avrebbe necessariamente semplificato il quadro politico o addirittura portato al bipartitismo. In realtà quel sistema favorisce di regola il mantenimento di un bipartitismo preesistente, mentre in un contesto pluripartitico rende decisivo l'apporto nei collegi uninominali dei partiti minori e consente l'accesso alla rappresentanza di partiti a forte radicamento geografico (come la Lega). Ne consegue che la riduzione della frammentazione non sarebbe stata conseguita neppure con l'abolizione della quota proporzionale, oggetto dei referendum falliti del 1999 e del 2000, in quanto la visibilità delle sole coalizioni non avrebbe affatto escluso la necessità di contrattare le candidature, per di più in un numero più alto di collegi uninominali e in assenza di qualsiasi indicatore obiettivo della consistenza effettiva dei partiti coalizzabili.

Con il *Porcellum* la frammentazione è addirittura aumentata nelle elezioni del 2006[17]. Si è invece ridotta in quelle del 2008[18]. L'analisi dei risultati delle due elezioni è interessante, se non altro perché dimostra che il sistema politico può a sua volta influire sull'applicazione della formula elettorale adattandola alle proprie esigenze. Nelle elezioni del 2006 costituiscono causa della frammentazione sia, come si è visto, il premio di maggioranza, sia il meccanismo perverso delle clausole di sbarramento differenziate (alla Camera il 2% per le liste coalizzate e il 4% per quelle non coalizzate, al Senato rispettivamente il 3% e l'8%), che incentiva i partiti più piccoli a far parte di una coalizione. Per di più il *Porcellum* per la Camera dei deputati assegna seggi anche alla più forte lista coalizzata che abbia avuto meno del 2% dei voti, consentendo l'accesso in Parlamento di liste minuscole[19], le quali non avrebbero con ogni probabilità avuto eletti neppure con i sistemi fortemente proporzionali vigenti fino al 1993[20].

Le elezioni del 2008 sono successive alla formazione di due partiti, il PD e il PDL, in ciascuno dei quali confluiscono i due maggiori partiti delle precedenti coalizioni. Essi operano una selezione delle alleanze di coalizione che lascia fuori del centro-destra l'estrema destra e l'UDC e fuori del centro-sinistra la

Sinistra arcobaleno e il Partito socialista. Si verifica quindi una semplificazione del quadro politico che all'indomani del voto viene salutata da molti come l'avvio del sistema politico verso un quasi bipartitismo[21]. Ma un'analisi più attenta avrebbe consigliato una previsione meno avventata. Intanto i due partiti "a vocazione maggioritaria", per utilizzare una formula che ha avuto una fortuna pari solo alla sua vacuità, hanno dovuto comunque, al fine di conquistare il premio di maggioranza, costituire delle coalizioni elettorali con altri partiti (come la Lega e l'Italia dei Valori) o candidare nelle proprie liste rappresentanti di altri partiti (come ha fatto il PD con i radicali). Inoltre essi si sono caratterizzati come due ampi contenitori, privi di identità, che raggruppano anime e sensibilità molto diverse. Non è quindi un caso se nel corso della legislatura hanno cominciato a perdere pezzi, come dimostra la fuoriuscita dal PD dell'Alleanza per l'Italia di Rutelli e dal PDL di Futuro e libertà al seguito di Fini. A testimonianza di un sistema politico tutt'altro che stabilizzato intorno ai due maggiori partiti, nel corso della legislatura i gruppi parlamentari sono aumentati sia alla Camera che al Senato (da 5 a 7) e il gruppo misto è diventato un mostro a più teste: alla Camera è passato da 14 a 50 deputati, facenti parte di dieci componenti oltre ai non iscritti; al Senato è passato da 6 a 14 senatori, suddivisi in quattro sottogruppi oltre ai non iscritti.

Infine il de profundis ad una evoluzione verso il bipartitismo è stato dato dagli sviluppi successivi. Già alle elezioni europee del 2009 i due maggiori partiti che assommavano il 70,5% dei voti alle politiche dell'anno precedente hanno a malapena superato il 60% dei voti. Nelle elezioni amministrative parziali del maggio-giugno 2012, che hanno interessato circa 9 milioni di elettori, il PDL è crollato a poco più della metà della percentuale ottenuta alle politiche, mentre il PD si è attestato intorno al 25%. Infine dai sondaggi recenti più accreditati emerge che le intenzioni di voto ai due maggiori partiti sono al di sotto del 50%. Ma c'è di più: i partiti "a vocazione maggioritaria" hanno trascinato nella loro crisi il bipolarismo all'italiana, il cui sfarinamento ha avuto una certificazione parlamentare nella nascita del governo Monti con la formazione di una maggioranza e di una opposizione trasversali rispetto alle coalizioni che si erano presentate alle elezioni. In definitiva i sistemi elettorali simil-maggioritari prima ci hanno regalato un bipolarismo anomalo, poi hanno contribuito a determinarne la crisi.

5. Governi poco stabili e inefficienti

Anche l'obiettivo di avere governi di lunga durata ha fatto clamorosamente fallimento. Il dato oggettivo è che dal 1994 ad oggi si sono avuti undici governi, con una durata media di circa 20 mesi, ben inferiore a quella del "governo di legislatura" che qualcuno vagheggiava. Com'è stato possibile? Innanzitutto perché i sistemi elettorali, per quanto maggioritari non sempre hanno prodotto una sicura maggioranza parlamentare in entrambe le Camere. Nelle cinque tornate elettorali che si sono avute dal 1994 solo due (quelle del 2001 e nel 2008) hanno dato vita ad una netta maggioranza di seggi sia alla Camera sia al Senato (e sempre a favore del centro-destra). Nel 1994 il primo governo Berlusconi, nato da un accordo postelektorale tra partiti, ha avuto una forte maggioranza alla Camera, ma non al Senato, dove ha potuto ottenere la fiducia solo grazie al passaggio nelle sua fila di alcuni senatori eletti nello schieramento di centro. Nel 1996 il centro-sinistra ha potuto contare su una congrua maggioranza al Senato, ma non alla

Camera, dove ha avuto bisogno dell'appoggio esterno di Rifondazione comunista, poi sostituita dopo la crisi di governo da un drappello di deputati che erano stati eletti nel centro-destra (gli "straccioni di Valmy" di cossighiana memoria). Infine nel 2006 l'Unione di centro-sinistra ha vinto il premio alla Camera, ma al Senato ha avuto meno seggi del centro-destra sul territorio nazionale, raggiungendo una maggioranza di soli due seggi grazie ai senatori eletti nella circoscrizione estero.

Quindi anche l'effetto distorsivo prodotto dai sistemi elettorali nella trasformazione dei voti in seggi, che è stato innegabile, non è servito nella maggioranza dei casi a dare vita a governi stabili, non solo a causa del bicameralismo perfetto, ma anche per le incertezze presenti al loro interno. Così nel *Mattarellum* la maggioranza derivava dalla sommatoria delle vittorie nei collegi uninominali, tra i quali erano decisivi circa un terzo di collegi "incerti" dove la vittoria dipendeva dallo spostamento di un numero esiguo di voti. Nel *Porcellum* il premio di maggioranza distribuito nelle Regioni non garantisce al Senato né una sicura maggioranza omogenea a quella della Camera né che la coalizione con più voti su scala nazionale ottenga la maggioranza dei seggi.

Quel che più conta è che i governi del maggioritario hanno dimostrato una grande difficoltà a governare e ad attuare il programma dichiarato prima delle elezioni, anche quando potevano contare su un'ampia maggioranza parlamentare. Ciò è derivato, oltre che dal basso livello qualitativo della classe politica e di governo, dalla natura composita ed eterogenea delle coalizioni coattive e poi dei due partiti maggiori, che ha determinato costanti fibrillazioni interne alla maggioranza. Di conseguenza esecutivi politicamente deboli hanno fatto un ricorso crescente a un insieme di strumenti che hanno mortificato il Parlamento e in particolare alla decretazione d'urgenza, alla presentazione di maxi emendamenti in sede di conversione e a ripetuti voti di fiducia. Insomma governi "eletti dal popolo", secondo la vulgata maggioritarista hanno trascinato nella loro debolezza politica anche l'organo rappresentativo, facendo un uso abnorme di istituti previsti dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari, e hanno avuto un'incidenza negativa anche sulla durata delle legislature, visto che sulle cinque che si sono avute dal 1994 due sono terminate anticipatamente e quella in corso forse giungerà al termine solo grazie alla ipotesi rappresentata dal governo tecnico di Monti e all'incapacità del sistema politico di assumersi una qualsiasi responsabilità di governo.

In definitiva nel ventennio i governi hanno avuto una durata media limitata e soprattutto un rendimento non soddisfacente in termini di efficienza e di capacità di governo, attestato dalla formazione dal 1994 di ben due "governi tecnici" (nel 1995 e nel 2011), cosa che non si è verificata in nessun altro sistema democratico[22].

6. Parlamentari scelti dall'alto e ruolo dei leader

Fra tutte le promesse dei sistemi maggioritari la garanzia per gli elettori di scegliere i propri rappresentanti è stata certamente la più disattesa. Ciò è già avvenuto con il *Mattarellum*, sotto la cui vigenza l'"obbligo di coalizione" ha fatto sì che la scelta delle candidature nei collegi uninominali fosse compiuta a livello nazionale da ristretti vertici rappresentativi dei diversi partiti coalizzati. Vi è stato quindi un impoverimento della partecipazione popolare, in quanto non hanno avuto voce in capitolo non solo gli elettori, ma neppure gli iscritti ai partiti, come avveniva sotto la vigenza degli antichi sistemi proporzionali per la scelta di almeno una parte dei candidati nelle liste elettorali di partito. Occorre aggiungere che nella maggioranza dei collegi, che costituivano sicuro appannaggio dell'una o dell'altra coalizione, essere candidati equivaleva ad essere eletti. Inoltre sono stati privati di qualsiasi possibilità di scelta, o anche solo di modifica delle indicazioni che piovevano dall'alto gli organismi locali di partito e i territori, con buona pace delle aspettative di trasformazione dei partiti in senso "federalista".

Il *Porcellum* non ha fatto altro che istituzionalizzare l'imposizione dall'alto degli eletti, spezzando ogni legame effettivo con gli elettori grazie al meccanismo delle liste bloccate in circoscrizioni di ampie dimensioni. Ma vi è di più: la possibilità di presentare la stessa candidatura in più circoscrizioni, ampiamente sfruttata dai leader di partito e di coalizione, ha fatto sì che una parte consistente di parlamentari (i primi non eletti di ogni lista) siano risultati eletti grazie alla scelta compiuta dal rispettivo leader capolista della circoscrizione in cui intendeva ricoprire il seggio. Tutto ciò non è casuale: l'imposizione di maggioranze coattive richiede un forte controllo su candidati ed eletti. Ma paradossalmente il distacco dal corpo elettorale non ha affatto evitato il fenomeno del trasformismo, che costituisce l'altra faccia del servilismo nei confronti del leader al quale si deve la propria elezione. Infatti il cambio di casacca nel corso della legislatura viene incoraggiato sia dalla promessa di nuova rielezione, grazie ad una collocazione confortevole in una futura lista di partito, sia dall'ottenimento di incarichi di governo e di sottogoverno[23].

L'appiattimento dei parlamentari nei confronti dei vertici di partito e in particolare dei leader dimostra quanto sia stata demagogica e dannosa la retorica, versata a piene mani in questi anni, della scelta popolare del "capo della forza politica" o dell' "unico capo della coalizione", come recita l'art. 1 c. 5 della legge n. 270/2005. Intanto ciò non ha affatto comportato che il Presidente del Consiglio fosse effettivamente eletto dal corpo elettorale, in quanto la Costituzione vigente non lo consente. Tuttavia è innegabile che la scrittura del nome del leader delle coalizioni nella scheda elettorale relativa ai collegi uninominali nelle elezioni del 2001 e le previsioni appena richiamate del *Porcellum* abbiano costituito un punto limite di compatibilità con le disposizioni costituzionali sulla formazione del Governo. Ma paradossalmente questa unica effettiva "personalizzazione" del voto popolare ha contribuito ad occultare caratteristiche e qualità non solo delle coalizioni, dei partiti e dei rispettivi programmi, ma degli stessi candidati prima nei collegi uninominali poi all'interno delle liste bloccate. Insomma l'illusione di decidere sul Governo ha privato il corpo elettorale di ogni effettiva possibilità di scelta e di giudizio sulle proposte politiche in campo e sulle persone dei rappresentanti.

7. Un bilancio complessivo dei sistemi simil-maggioritari

Il bilancio dei due sistemi elettorali in vigore dopo il 1993 può essere fatto in due modi molto diversi. Il primo consiste nel mettere a confronto gli effetti da essi prodotti con quelli determinati dal sistema elettorale fortemente proporzionale preesistente. Così fanno quanti mettono l'accento sulla caratteristica della "decisività" di *Mattarellum* e *Porcellum*, che avrebbero prodotto (quasi) sempre una maggioranza parlamentare assoluta, sottraendo nella sostanza "ai partiti in Parlamento e al presidente della repubblica la funzione di scegliere il governo" e imposto un leader di coalizione alla guida dell'esecutivo[24]. Ci sarebbe da ridere sul fatto che prima del 1993 le elezioni si siano svolte sempre "alla cieca" e senza che gli elettori avessero chiaro quale sarebbe stata la formula di governo che sarebbe emersa dalle elezioni, almeno nelle fasi contrassegnate dall'esistenza di una stabile coalizione di maggioranza che aveva il suo perno nella DC. Ma è indubbiamente vero che, specie nella sua ultima fase, il sistema elettorale preesistente non garantisse la formazione di una maggioranza stabile né l'indicazione di una personalità quale possibile futuro Presidente del Consiglio. Tuttavia questo modo di procedere è altamente discutibile per due ragioni. In primo luogo perché fossilizza il giudizio sul rendimento del sistema elettorale al momento del voto e della fase iniziale della legislatura. Ma, quanto alla formazione di una maggioranza parlamentare di coalizione, che dire della "decisività" di sistemi che hanno portato ad elezioni anticipate a circa due anni dalle elezioni precedenti nel 1996 e nel 2008? E quanto alla indicazione popolare del leader-premier, come si può trascurare che in tre legislature su cinque i leader della coalizione vincente sono stati sostituiti nel corso della legislatura da altri esponenti

politici della maggioranza (Prodi nella XIII legislatura) o addirittura da tecnici che non avevano partecipato alla competizione elettorale (Dini nella XII legislatura e Monti nella XVI)? La seconda ragione che rende insoddisfacente il metodo proposto consiste nell'esigenza che il giudizio sul rendimento di un sistema elettorale vada dato in riferimento agli obiettivi che si volevano perseguire.

Quindi il metodo più corretto per esprimere un giudizio è quello di valutare gli effetti prodotti e la loro corrispondenza rispetto alle finalità che sono state adottate a giustificazione dell'adozione di sistemi simil-maggioritari. Il giudizio non può allora che essere fortemente critico. I due sistemi elettorali successivi al 1993 hanno prodotto un bipolarismo anomalo e muscolare, una frammentazione del sistema politico, che si è manifestata o nella proliferazione del numero dei partiti o nell'emergere di profonde divisioni e nel verificarsi di fratture nei due partiti maggiori, una stabilità di governo ridotta e ben lontana dall'idea del governo di legislatura (per non parlare della scarsa capacità di governo dimostrata da molti degli esecutivi entrati in carica dopo il 1993), una personalizzazione della scelta del Presidente del Consiglio che è servita ad accentuare le velleità populistico-plebiscitarie di qualche leader a scapito del ruolo dei partiti e della rappresentanza parlamentare, senza impedirne peraltro la sostituzione nel corso della legislatura e si è accompagnata alla sottrazione della scelta dei parlamentari prima ai militanti dei partiti, poi a tutti gli elettori.

Vi sono poi due ulteriori effetti negativi di tipo sistemico che le formule elettorali simil-maggioritarie hanno prodotto. Il primo è derivato dalla mancata correzione in senso rafforzativo dei quorum di garanzia stabiliti dalla Costituzione che doveva accompagnarsi a sistemi i quali attribuiscono la maggioranza dei seggi ad una coalizione che ha avuto la maggioranza relativa dei voti. Ciò ha consentito alla coalizione vincente di approvare da sola revisioni della Costituzione (nel 2001 il centro-sinistra per il completamento della riforma del titolo V, nel 2005 il centro-destra per la modificazione di quasi tutta la seconda parte della Costituzione), eleggere il Presidente della Repubblica, eleggere propri esponenti alla presidenza di entrambe le Camere, modificare i regolamenti parlamentari e, infine, approvare leggi ordinarie ma di sicuro rilievo costituzionale (com'è avvenuto con la legge elettorale n. 270/2005).

In secondo luogo quei sistemi elettorali hanno contribuito a produrre uno stato di tensione con la forma di governo parlamentare sancita nella Costituzione e con il ruolo della rappresentanza parlamentare, che si è trovata schiacciata fra indicazione di governo proveniente dal voto popolare e personalizzazione del potere esecutivo. Ma vi è di più: proprio le anomalie del bipolarismo e la scarsa capacità di governo di leader e coalizioni eterogenee hanno prodotto il ricorso ordinario a strumenti eccezionali (come il decreto-legge e la questione di fiducia) volti a garantire il voto favorevole della maggioranza e/o ad emarginare l'opposizione, che hanno mortificato il ruolo della rappresentanza e soffocato qualsiasi tipo di dialettica parlamentare.

8. Il rilancio della riforma elettorale: questioni di metodo

Nell'ultima parte della XVI legislatura, specie dopo la crisi del quarto governo Berlusconi nel novembre 2011, si è riaffacciata l'ipotesi di una riforma dell'attuale sistema elettorale in sede sia politica sia istituzionale^[25]. Ciò è avvenuto non tanto per intima convinzione dell'intera classe politica, come dimostra il fatto che fino alla fine dell'anno precedente vari esponenti del PDL si erano pronunciati a favore della sola introduzione anche al Senato di un premio di maggioranza nazionale in sostituzione di quello regionale^[26], ma per la grave e profonda crisi di rappresentatività dei partiti parlamentari, che si

è manifestata in varie occasioni (da ultimo nei risultati delle elezioni amministrative parziali del maggio 2012). È curioso tra l'altro constatare come la legge n. 270/2005, approvata a suo tempo da una maggioranza politica di cui facevano parte Forza Italia, AN, UDC e Lega Nord, sia divenuta figlia di nessuno e tra le forze politiche venga continuamente rimpallata l'accusa di volerla mantenere in vita per interessi di parte, come se la stessa nascita di quella legge non fosse derivata dalla volontà dell'allora maggioranza di centro-destra di porre ostacoli alla più che probabile vittoria del centro-sinistra alle elezioni del 2006.

Purtroppo il metodo che viene largamente proposto in sede politico-parlamentare è per vari aspetti l'esatto contrario di quello che dovrebbe essere adottato. In primo luogo gran parte delle proposte sono finalizzate a garantire la sopravvivenza di un sistema politico bipolare che è entrato palesemente in crisi, vista la frantumazione della coalizione di centro-destra e l'inesistenza ad oggi di una coalizione di centro-sinistra. O quantomeno tendono a preservare la presunta "vocazione maggioritaria" dei due partiti più forti, a fronte di una drammatica perdita di consensi da parte dell'ex partito di maggioranza relativa e di una tenuta del PD. Ora, va detto con chiarezza che nessun sistema elettorale democratico, e quindi che non adotti premi di maggioranza abnormi, può evitare il decesso di un sistema politico moribondo. E quindi il nuovo sistema non dovrebbe costringere a formare delle coalizioni eterogenee e incapaci di governare, ma contenere dei meccanismi che evitino una proliferazione dei partiti rappresentati e degli incentivi che consentano di dare vita a governi di coalizione basati su un programma concordato e sul riconoscimento del diverso peso elettorale delle forze convergenti.

In secondo luogo il cambiamento della legge elettorale è stato strettamente collegato alla riforma costituzionale relativa al bicameralismo e alla forma di governo, predisposta dai rappresentanti dei tre partiti che sostengono il governo Monti. Non è questa la sede per prendere in esame il contenuto della riforma[27], ma sono sufficienti alcune considerazioni di metodo. Innanzitutto curiosamente non è stata presa in considerazione la soppressione non del voto degli italiani all'estero (che andrebbe comunque regolamentato più scrupolosamente), ma della circoscrizione estero, che è stata fonte di operazioni di inquinamento del voto e ha portato in Parlamento alcuni personaggi di scarsa levatura o collegati alla malavita organizzata[28]. In secondo luogo, poiché nel testo concordato fra i tre partiti di maggioranza veniva proclamata l'esigenza non di superare, ma di razionalizzare la forma di governo parlamentare, non si vede quale fosse la necessità di considerare la riforma costituzionale come prodromica rispetto a quella elettorale. In realtà le uniche due proposte che potevano avere un'incidenza sulla legge elettorale erano il superamento del bicameralismo perfetto e la riduzione del numero dei parlamentari. Ma la prima sarebbe stata tutt'altro che risolta, visto che il testo in discussione si limitava ad una differenziazione funzionale di scarsa utilità ed efficacia, mantenendo in capo ad entrambe le Camere il rapporto di fiducia (e quindi riproponendo l'eventualità di maggioranze differenziate). La riduzione del numero dei parlamentari, peraltro molto contenuta[29], certamente avrebbe inciso sulla configurazione delle circoscrizioni o dei collegi elettorali, ma avrebbe potuto essere realizzata con una leggina costituzionale ad hoc, anziché essere annegata in un testo eterogeneo e pasticciato, anche se si può seriamente dubitare dell'intenzione dell'attuale Parlamento di procedere fino in fondo ad una revisione sulla quale a parole tutti dicono di concordare[30]. È evidente che il collegamento con la riforma costituzionale in realtà avrebbe reso molto più lento e difficile il cambiamento della legge elettorale, come gli sviluppi successivi si sono incaricati di dimostrare[31].

In terzo luogo alla base delle prospettive di riforma continua ad esservi una logica di scambio, la stessa logica che ha già ampiamente contribuito ad affossare qualsiasi seria prospettiva di riforma istituzionale fin dai tempi della Commissione D'Alema del 1997. Infatti lo scambio consiste non nella mediazione tra diversi punti di vista al fine di trovare un denominatore comune, ma nella accettazione di concessioni reciproche che porta ad un assemblaggio di punti di vista disparati e spesso poco conciliabili e rende più facile alla singola forza politica far cadere tutto l'insieme, invocando la non accoglibilità di una parte specifica della riforma. Tale logica è presente all'interno della ipotesi di riforma elettorale

prospettata dai leader dei tre partiti di maggioranza con un comunicato congiunto il 27 marzo 2012 e nella discussione più recente. Ne derivano una serie di indicazioni contraddittorie. Così il superamento dell'obbligo di coalizione non si accorda affatto con l'indicazione da parte dei singoli partiti del candidato *Premier*, e tanto meno di quello di coalizione, il quale scaturirà necessariamente da accordi anche successivi alle elezioni; la previsione di una soglia di sbarramento è incompatibile con una quota di seggi distribuiti come diritto di tribuna alle forze minori; la distribuzione di una quota rilevante di seggi in collegi uninominali non dovrebbe consentire il voto di preferenza nella ridotta quota proporzionale.

La logica dello scambio viene addirittura ad essere rivendicata nel d.d.l. costituzionale SS 3381, presentato al Senato da Ceccanti, Chiti e altri esponenti del PD, che propone un referendum di indirizzo sulla riforma della forma di governo in cambio dell'adozione del sistema maggioritario a doppio turno[32]. Già vari costituzionalisti hanno messo l'accento sulla natura improvvida e extracostituzionale dell'iniziativa in questione[33]. Ma colpisce anche la riproposizione di un metodo di basso livello e fallimentare. Sfortunatamente (per i promotori) il PDL ha preferito un altro "scambio": quello con la Lega Nord tra semipresidenzialismo e "Senato federale" (che ha comportato anche la cancellazione della clausola di supremazia federale volta a garantire l'unità della Repubblica), scambio approvato nel voto propagandistico (a maggioranza semplice) tenutosi al Senato il 25 luglio 2012. Così sono stati serviti a dovere quelli che dicevano che occorreva "andare a vedere" all'interno di una proposta chiaramente demagogica e propagandistica, dichiarando la propria disponibilità ad accettare l'ultrapresidenzialismo francese in cambio di una concessione sulla legge elettorale!

L'ultima notazione di metodo riguarda la necessità di fare tesoro delle altrui esperienze e dei dati provenienti dallo studio comparativo dei sistemi elettorali e dei loro effetti sul sistema politico e su quello istituzionale. Avendo già adottato un sistema unico nel mondo democratico come il *Porcellum*, dovremmo evitare altri ircocervi, derivanti dall'assemblaggio di diversi sistemi elettorali, e ispirarci a quelli che hanno dato migliore prova di sé, tenendo ovviamente nel debito conto le peculiarità del contesto italiano e quindi senza coltivare l'illusione che la recezione di un dato sistema produca effetti identici a quelli che ha determinato altrove. Eppure nulla ci è stato risparmiato. Così l'adozione di un sistema "ispano-tedesco" continua a tenere banco così come la proposta di contaminazioni le più disparate tra collegi uninominali e voto di lista, volte a seconda dei casi al conseguimento di un esito prevalentemente maggioritario o proporzionale. La sgradevole sensazione è che alla fine non si voglia scegliere un sistema coerente, vicino a quello praticato in altre esperienze democratiche importanti, ma un pastrocchio tale da soddisfare le diverse esigenze dei partiti e da far ritenere che nessuna delle forze politico-parlamentari sarà penalizzata. Ma è probabile che con questi metodi o non si arriverà a nessuna riforma o vedrà la luce una legge elettorale abborracciata e inadeguata.

9. La proposta di riforma ABC

Dal vertice tenutosi il 27 marzo 2012 tra i segretari dei tre partiti della maggioranza (Alfano, Bersani, Casini) è scaturito un comunicato che sanciva l'accordo su quattro indicazioni: restituzione agli elettori del potere di scelta dei parlamentari, indicazione del candidato *Premier*, soglia di sbarramento insieme al riconoscimento di un diritto di tribuna, abbandono dell'obbligo di coalizione. Il problema è che questo presunto accordo non è mai stato recepito in un disegno di legge presentato alle Camere, ma è stato oggetto di trattative riservate tra rappresentanti dei tre partiti, delle quali ha dato conto la stampa. Tuttora al Senato vi sono più di trenta d.d.l. in materia elettorale dai più svariati contenuti e il comitato ristretto della Commissione affari costituzionali non è ancora riuscito a redigere una proposta di testo unificato. L'ipotesi che è stata a lungo adombrata è quella dell'adozione di un sistema "ispano-tedesco"

o, per meglio dire, di un sistema che prenderebbe come modello base la legge elettorale tedesca, inserendovi un insieme di correttivi tratti da quella spagnola[34].

In sintesi si tratta di un sistema che assegnerebbe metà dei seggi in collegi uninominali con formula maggioritaria all'inglese e l'altra metà in collegi plurinominali a liste concorrenti nell'ambito di circoscrizioni di ridottissima dimensione sul modello spagnolo (in Spagna la dimensione media è di 6,7 deputati per circoscrizione). La ripartizione dei seggi sarebbe di tipo proporzionale in quanto il numero dei seggi complessivamente spettante ad ogni partito sarebbe determinato dal voto di lista e da tale numero verrebbero pertanto detratti i voti già ottenuti nei collegi uninominali dai candidati collegati al partito. Vi sarebbe una soglia di sbarramento della quale non viene precisata l'entità, alla quale si accompagnerebbe un diritto di tribuna, consistente in un numero ridotto di seggi da attribuire ai partiti minori. Ogni partito dovrebbe indicare il suo candidato Premier e al partito più votato (o ai due primi partiti, secondo un'ipotesi che è circolata[35]) verrebbe attribuito un premio in seggi.

In realtà il sistema proposto mantiene solo una pallida parentela con quello vigente in Germania. Al di là dello schema di base relativo alla ripartizione dei seggi, tali e tante sono le deviazioni rispetto al modello tedesco che il risultato finale si presenta come un irrocervo difficilmente classificabile. Intanto l'innesto di una dimensione delle circoscrizioni di tipo spagnolo incide sulla natura del sistema, in quanto è noto che in quel paese la legge elettorale ha prodotto effetti di tipo ipermaggioritario a favore dei due partiti nazionali più forti e dei partiti regionali, con una grave sottorappresentazione dei partiti intermedi nazionali[36]. Ciò è derivato non solo dalla ridotta ampiezza delle circoscrizioni, ma anche dal fatto che la distribuzione dei seggi tra le liste avviene non su scala nazionale, come in Germania, ma a livello circoscrizionale, contribuendo a determinare una soglia di sbarramento di fatto molto più alta di quella nazionale (che in Spagna è del 3%). Questo aspetto non è affatto chiaro nella proposta ABC, ma l'attribuzione su scala circoscrizionale è prevista in alcuni d.d.l. che ad essa si ispirano[37].

Del tutto aperta rimane poi la questione se agli elettori debba essere attribuito un voto di preferenza o se le liste debbano essere bloccate. La seconda soluzione sarebbe conforme al sistema tedesco e apparirebbe come la più logica, al fine di impedire il lievitare dei costi della campagna elettorale e il ricorso a tentativi di corruzione del voto, fenomeni che si sono verificati nell'esperienza italiana prima del 1993. D'altra parte l'esigenza di far contare di più gli elettori sarebbe salvaguardata sia dalla distribuzione di metà dei seggi in collegi uninominali sia dalla minore dimensione delle circoscrizioni, che consentirebbe agli elettori una più facile conoscibilità dei candidati di lista. Nulla inoltre impedirebbe ai partiti di tenere elezioni primarie per la scelta dei propri candidati, che dovrebbero comunque essere organizzate in modo da non deprimere il ruolo dei partiti. alla luce dell'esigenza di ricostruire partiti democratici come soggetti fondamentali della politica.

È curioso che chi proclama di voler restituire il potere di scelta agli elettori (anche con il voto di preferenza) escluda la possibilità del doppio voto, che in Germania consente di dare il primo voto a un candidato nel collegio uninominale ed il secondo ad una lista diversa da quella cui il candidato era collegato (*stimmensplitting*). Eppure si tratta di un potere significativo che l'elettorato tedesco utilizza in modo ampio e crescente, tanto che ha riguardato il 26,4% dei voti validi alle elezioni del 2009. Se la distribuzione di metà dei seggi in collegi uninominali con formula maggioritaria premia i due maggiori partiti, il secondo voto rappresenta un fattore di parziale riequilibrio (che incide sulla ripartizione complessiva dei seggi) e consente a una parte degli elettori dei due maggiori partiti di dare un'indicazione di alleanza in vista della formazione del Governo. La giustificazione ufficiale adottata per adottare in Italia un voto unico (in base al quale quello al candidato sarebbe automaticamente attribuito al partito di riferimento o viceversa) pare di scarsa consistenza. Si fa riferimento infatti alla necessità di "evitare elusioni come le liste civetta e creazione di coalizioni artificiose di collegio"[38]. Tutti artifici che potrebbero essere scongiurati da una legislazione elettorale rigorosa che imponga ai candidati di collegio di collegarsi con partiti nazionali (o di forte rilevanza regionale) che abbiano soddisfatto i requisiti per la presentazione delle liste in una maggioranza qualificata di circoscrizioni e vieti la

presentazione di candidati di coalizione nei collegi uninominali. La vera ragione della proposta del voto unico consiste nel timore che molti elettori utilizzerebbero volentieri il voto dissociato per inviare un segnale ai due partiti maggiori, il che metterebbe in crisi il teorema del cosiddetto “maggioritario di partito”, basato su due partiti “a vocazione maggioritaria”. Teorema in nome del quale non si esita a ridurre la possibilità di scelta degli elettori.

Del tutto incerta è la consistenza della clausola di sbarramento, che in Germania è del 5%, ma è stata proposta una percentuale inferiore^[39], anche se, come si è detto, quella reale, a causa della ridotta dimensione delle circoscrizioni sarebbe molto più consistente. In un sistema proporzionale corretto da una clausola di sbarramento non si vede che senso abbia la previsione di un “diritto di tribuna” per i partiti più piccoli, formula che è stata proposta in Francia come correttivo degli eccessi distortivi del sistema maggioritario a doppio turno, ma è totalmente sconosciuta nei sistemi proporzionali (come in quello tedesco).

Vi sono poi altre caratteristiche della proposta ABC che sono totalmente esogene rispetto ad un sistema proporzionale corretto che non imponga l’obbligo di coalizione. Tra queste spicca l’indicazione del candidato Primo ministro, che, già discutibile nel quadro della forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione, diventa incomprensibile nel momento in cui si prevede che ogni partito presenti la propria lista e non siano obbligati accordi preventivi di coalizione, il che significa che l’alleanza di governo di regola scaturirà da un’intesa all’indomani delle elezioni che riguarderà anche il nome del futuro Presidente del Consiglio. È del tutto legittimo che ogni partito individui un leader, che dovrebbe essere designato attraverso una procedura democratica se si vuol dare un significato effettivo al “metodo democratico” di cui all’art. 49 Cost., ma che senso ha indicarlo nella scheda elettorale come candidato alla guida del Governo? Pare evidente che qui si vuole imporre per legge, con una formulazione non in sintonia con il procedimento di formazione del Governo previsto dalla Costituzione, quel che in altri ordinamenti (compresa la Germania) è oggetto di una regola convenzionale non scritta, vale a dire l’attribuzione della carica di Primo ministro al leader del partito più forte all’interno della coalizione di governo.

Ancora più esogena sarebbe l’attribuzione di un premio in seggi ai due maggiori partiti. Si tratterebbe di una previsione grottesca, che negherebbe l’unica giustificazione addotta per l’attribuzione di un premio di maggioranza, inteso come premio di governabilità alla lista o alla coalizione più forte che abbia raggiunto una consistente percentuale di voti, in assenza di che il premio diventa abnorme e in contrasto con la Costituzione. Anomala sarebbe anche la proposta, rilanciata di recente, dell’attribuzione di un premio pari ad una percentuale fissa di seggi (10 o 15%) al partito di maggioranza relativa. Si tratta di un meccanismo che tra le democrazie più consolidate è previsto solo in Grecia, dove l’attribuzione di 40 seggi su 300 al primo partito in passato ha consentito a quello tra i due maggiori partiti (Nuova democrazia e Partito socialista) che di regola superava il 40% dei voti di avere la maggioranza assoluta dei seggi, ma che si è rivelato impotente a garantire una maggioranza di partito dopo il deflagrare della crisi^[40]. L’intento è quello di dare alla forza politica più forte un peso parlamentare più consistente in modo da consentirgli di fungere da partito dominante nell’ambito di una coalizione di governo con partiti minori. Ma non è affatto detto che l’obiettivo sarebbe raggiunto, sia perché il premio fisso potrebbe non consentire la formazione di una coalizione che abbia la maggioranza dei seggi, sia perché non è affatto scontato che il partito premiato garantirebbe l’omogeneità della coalizione di governo, anche perché sarebbe forte la tentazione dei due maggiori partiti di presentare dei “listoni” eterogenei aperti ad altre forze politiche per poter arrivare in testa. Ma soprattutto un forte premio a favore di un partito che resterebbe con ogni probabilità al di sotto del 30% dei voti intanto non sarebbe un premio di governabilità, in quanto lo costringerebbe comunque a formare un governo di coalizione dopo le elezioni, ma soprattutto costituirebbe un meccanismo antidemocratico e di dubbia costituzionalità, ancora più di quanto non lo sia quello previsto nel *Porcellum*, sia per l’assenza del vincolo del raggiungimento di una percentuale minima di voti per il suo conseguimento sia per la sua natura

abnorme (che potrebbe dare al primo partito una rappresentanza in seggi superiore al 50% rispetto a quella corrispondente ai voti ottenuti)[41]. Verrebbero quindi ad essere lesi il principio della rappresentanza e a quello dell'eguaglianza del voto[42]. Inutile dire che in Germania non vi è traccia (e non vi è bisogno) di premi ufficiali in quanto la consistenza e la compattezza dei due partiti maggiori consentono la formazione di governi di coalizione stabili e ben funzionanti.

In definitiva il sistema proposto ha ben poco a che vedere con quello tedesco. Ma un sistema siffatto potrebbe funzionare nel contesto italiano? Vi è da dubitarne. Infatti la corretta ispirazione, che vorrebbe superare il bipolarismo coattivo e ricostruire i partiti come soggetti collettivi della politica, viene ad essere affossata dal riproporsi di velleità personalistiche e di vocazioni ipermaggioritarie e dal ricorso a veri e propri pasticci contraddittori, derivanti dall'applicazione di una logica di scambio.

10. *La proposta di un sistema maggioritario a doppio turno*

In alternativa al sistema “ispano-tedesco” è stata riproposta da varie parti l'adozione del maggioritario a doppio turno[43]. Ciò è derivato da una serie di fattori concomitanti: le elezioni amministrative parziali italiane del maggio 2012, che hanno visto il drastico ridimensionamento del partito di maggioranza relativa e una forte ascesa di una formazione politica come il Movimento 5 Stelle al di fuori degli schieramenti tradizionali, il risultato delle recenti elezioni francesi del giugno 2012, che hanno dato al partito socialista, insieme al piccolo partito radicale, una maggioranza di seggi nell'Assemblea nazionale, il *coup de théâtre* di Berlusconi, che ha proposto l'adozione di una forma di governo “semipresidenziale” ricalcata su quella francese, seguita dalla già ricordata approvazione al Senato di emendamenti in tale direzione al testo di riforma costituzionale da parte di PDL e Lega.

Sgombriamo subito il terreno da quest'ultima proposta per ragioni sia di metodo sia di merito. Nessuna credibilità può avere una soluzione che imporrebbe un cambiamento radicale della forma di governo avanzata a fine legislatura ad un Parlamento ormai poco rappresentativo degli orientamenti politici del corpo elettorale. Nel merito da un lato il sistema maggioritario a doppio turno non è collegabile automaticamente ad una forma di governo semipresidenziale, in quanto il suo rendimento dipende più dall'esistenza di partiti nazionali strutturati che dall'elezione diretta del Presidente della Repubblica[44], dall'altro il modello francese, che rappresenta un'eccezione nel quadro delle democrazie semipresidenziali, nelle quali la componente parlamentare fondata sul raccordo Governo-Parlamento prevale su quella presidenziale, è caratterizzato da forti squilibri, che ne determinano di regola (quando il Presidente ha una maggioranza in Parlamento) un funzionamento ultrapresidenziale[45]. Infine nel contesto italiano sarebbe pericolosa l'adozione di un sistema a esecutivo dualistico, che può comportare l'esistenza di un Presidente e di un Primo ministro di opposto orientamento politico, e in ogni caso che comprometterebbe il ruolo *super partes* e di rappresentante dell'unità nazionale dell'attuale Capo dello Stato[46].

Al maggioritario a doppio turno sono attribuite due qualità principali: la bipolarizzazione (o addirittura la bipartitizzazione) del sistema politico, l'emarginazione delle forze estreme o antisistema. Tuttavia tali effetti riduttivi dipendono più che dalla formula maggioritaria a doppio turno dalla previsione di un'alta clausola di sbarramento per l'accesso al secondo turno, che in Francia consiste in un numero di voti pari al 12,5% degli aventi diritto al voto (quindi, dato l'alto livello di astensione, a circa il 20% dei voti

validi), clausola che riduce al minimo i duelli tra più di due candidati al secondo turno[47]. In secondo luogo anche una clausola elevata non vale ad escludere partiti che abbiano una forte concentrazione geografica dei loro voti. Infine occorre che vi siano due partiti nettamente più forti degli altri che costituiscano il perno di ogni accordo elettorale.

Ebbene, si può dubitare che nel contesto italiano esistano i presupposti per un rendimento del sistema analogo a quello che si è avuto in Francia. Intanto è difficile credere che sia facile adottare una clausola di sbarramento che non solo escluderebbe o ridurrebbe al minimo la rappresentanza di partiti con il 12 o il 13% dei voti, ma, data l'ineguale presenza sul territorio nazionale, potrebbe penalizzare in varie circoscrizioni anche uno dei due partiti maggiori, privandolo di una adeguata rappresentanza. Vi è poi l'interrogativo rappresentato da un partito come la Lega, il quale, se mantenesse un consenso elettorale non troppo lontano da quello del 2008 nelle Regioni del Nord, sarebbe in grado di far accedere al secondo turno molti candidati e di conquistare un buon numero di seggi. Infine sbagliano quanti sostengono che i due maggiori partiti francesi hanno una forza elettorale ridotta non molto dissimile da quella dei due più forti partiti italiani[48]. Non è così. Pur calcolando solo i voti andati al primo turno delle elezioni legislative del giugno 2012 ai candidati socialisti (il 29,35%) e a quelli gollisti (il 27,12%), si raggiunge un totale di voti superiore al 56%. Ma il calcolo pecca per difetto perché non considera a sinistra i voti andati ai radicali e a candidati indipendenti (rispettivamente l'1,65 e il 3,40%) molto vicini al partito socialista e a destra quelli ottenuti da candidati indipendenti (il 3,51%) sicuri alleati del partito gollista. Resta il fatto che in Italia, stando alle ultime elezioni amministrative parziali e ai sondaggi, i due partiti più forti sono ben al di sotto del 50% dei voti né possono contare su formazioni o candidati che gravitano nella loro orbita. Vi è poi la questione del Movimento 5 Stelle, che è attualmente accreditato di una forza elettorale che potrebbe consentirgli di poter accedere al secondo turno in un buon numero di collegi, nei quali i suoi candidati potrebbero anche ottenere i voti di uno dei due maggiori partiti al fine di impedire la vittoria del candidato del partito avverso (come si è verificato nel maggio 2012 per l'elezione del Sindaco di Parma, che al secondo turno ha ricevuto gran parte dei voti del centro-destra). Infine può verificarsi in Italia che partiti minori collocati in posizione centrale, e quindi decisivi in vista del secondo turno, possano contrattare accordi di desistenza con uno dei due maggiori, risultando alla fine sovrarappresentati rispetto alla loro effettiva consistenza elettorale[49].

Al di là degli esiti non scontati che avrebbe in Italia un maggioritario a doppio turno, occorre anche considerare gli aspetti critici di quel sistema. Innanzitutto esso impone trattative e desistenze fra partiti quantomeno fra il primo e il secondo turno, ma non si può neppure escludere che gli accordi precedano il primo turno con la presentazione di candidati di coalizione anche appartenenti a partiti minori, il che potrebbe proporre problemi analoghi a quelli che si sono avuti con il *Mattarellum*. In secondo luogo, come le elezioni amministrative hanno ampiamente dimostrato, è probabile il verificarsi di un forte calo della partecipazione al voto fra il primo e il secondo turno e ciò sarebbe difficilmente tollerabile in un contesto di già elevato astensionismo. Infine vi è il rischio concreto che in molte circoscrizioni il doppio turno determini un risultato monocromatico a favore di un partito o di una coalizione. Più in generale l'effetto distorsivo del doppio turno sarebbe eccessivo, potendo escludere partiti di media dimensione non coalizzabili e non sempre etichettabili schematicamente come "antisistema", il cui accesso alla rappresentanza è auspicabile anche per costringerli a confrontarsi con la politica all'interno delle istituzioni..

Queste considerazioni sono state tenute presenti in sede parlamentare, dove sono state presentate proposte che non accolgono integralmente il maggioritario a doppio turno, ma lo miscelano con altre formule per l'assegnazione di un certo numero di seggi. Viene qui in considerazione in particolare il d.d.l. del PD presentato da Finocchiaro e altri (AS 2846), nella cui relazione di accompagnamento vengono citati i rischi, insiti nell'adozione di un sistema basato solo su collegi uninominali maggioritari, di eccessiva distorsione e localizzazione della rappresentanza. Si propone pertanto che il 70% dei seggi per la Camera dei deputati sia attribuito con sistema maggioritario a doppio turno con una clausola di

sbarramento tra primo e secondo pari al 10% degli aventi diritto al voto, che il 28% siano attribuiti nelle attuali circoscrizioni con formula proporzionale, detraendo dal totale dei voti ottenuti da ogni partito quelli dei candidati risultati eletti nei collegi uninominali, e, infine, che il 2% residuo faccia parte di una “quota nazionale di compensazione” a vantaggio delle liste minori. Si tratta in definitiva di un sistema misto a prevalenza maggioritaria, certo migliorativo rispetto al *Mattarellum*, in quanto consentirebbe di misurare al primo turno la forza elettorale effettiva dei partiti, ma che potrebbe produrre esiti non molto dissimili, soprattutto se si ammettessero candidati di coalizione nei collegi uninominali.

11. *Gli effetti di un sistema proporzionale sul modello tedesco*

La scelta del sistema elettorale più adeguato al contesto italiano non può prescindere dalla constatazione dell'esistenza di una situazione politica fluida, nella quale l'applicazione di una formula troppo rigida corre il rischio di produrre effetti diversi da quelli perseguiti. Occorrerebbe quindi abbandonare il mito del maggioritario, fondato su coalizioni coattive o sul presunto ruolo dominante di due partiti, e le concezioni populistico-personalistiche, che vedono nella scelta popolare (di diritto o di fatto) di un leader la garanzia del buon funzionamento delle istituzioni. Un nuovo sistema elettorale dovrebbe invece favorire la ricostruzione dei partiti come soggetti collettivi protagonisti della lotta politica e conseguentemente la rilegittimazione della rappresentanza come luogo fondamentale di confronto e di adozione dei grandi indirizzi politici, oltre che di controllo sul poter esecutivo.

A tale fine il sistema tedesco appare come quello più adatto[50], purché non sia ibridato con correzioni di tipo spagnolo che appaiono, oltre che discutibili, ingiustificate, in quanto esso già prevede correttivi significativi al proporzionale puro. In particolare l'ampiezza delle circoscrizioni sarebbe già notevolmente ridotta dall'attribuzione di metà dei seggi in collegi uninominali e l'esistenza di una elevata clausola di sbarramento a livello nazionale (come quella del 5%) renderebbe inutile la proposizione di una soglia artificiale. I vantaggi di un sistema di tipo tedesco sarebbero diversi: una maggiore vicinanza fra elettori e candidati sia nei collegi uninominali (dove potrebbero anche essere scelti con elezioni primarie) sia nel voto di lista in circoscrizioni molto meno ampie di quelle attuali; l'incentivo ai partiti a presentare candidati autorevoli nei collegi uninominali; la previsione di liste bloccate non troppo lunghe, che eviterebbe i problemi di inquinamento del voto e di forte competizione infrapartitica determinati dal voto di preferenza; la possibilità per l'elettore di esprimere con il doppio voto anche una scelta di alleanza per la formazione del Governo; la riduzione della frammentazione del sistema politico (con lo sbarramento del 5% non sarebbero allo stato più di 6/7 i partiti che entrerebbero in Parlamento); una più forte legittimazione della rappresentanza, che esprimerebbe i più significativi orientamenti presenti nel corpo elettorale; l'attribuzione ai maggiori partiti di un premio in seggi naturale, derivante dalla clausola di sbarramento, dalla propensione a dare un voto utile nei collegi uninominali (che per molti elettori può trascinare il voto di lista al partito) e dalla formula adottata per il riparto dei seggi (che potrebbe essere il metodo *d'Hondt* o una sua variante, più favorevole alle liste più forti)[51]; l'incentivazione di alleanze politico-parlamentari programmatiche, fondate sull'effettiva forza rappresentativa dei partiti, e non coattive o di comodo.

Naturalmente anche il sistema tedesco dovrebbe essere adattato al contesto italiano. In particolare non sarebbe opportuno rendere variabile il numero dei parlamentari, derivante dai cosiddetti “seggi in eccedenza”, conquistati (di solito dai due maggiori partiti) nei collegi uninominali in misura superiore rispetto a quelli che spetterebbero loro in base alla ripartizione proporzionale. Si tratta di un meccanismo che richiederebbe una modifica costituzionale e che in Germania è già stato messo in discussione da varie sentenze del Tribunale Costituzionale[52]. La questione potrebbe essere risolta mantenendo a livello circoscrizionale i seggi in più ottenuti dai partiti e riducendo corrispondentemente

su scala nazionale il numero di quelli da distribuire con la ripartizione proporzionale.

Un'ulteriore variabile proposta consisterebbe nella previsione di un premio di maggioranza, contenuto ed eventuale, alla principale forza politica o a quelle che avessero concluso un apparentamento prima del voto, dichiarando la propria disponibilità a governare insieme, pur essendo tenute a presentarsi distintamente di fronte agli elettori. Questo meccanismo risponderebbe alla maggiore critica rivolta al sistema tedesco, secondo la quale nell'attuale contesto italiano esso non consentirebbe il raggiungimento della maggioranza dei seggi da parte di nessuna coalizione, con il rischio che la costituzione di un governo di "grande coalizione", che in Germania costituisce l'eccezione, diventerebbe da noi la regola. La critica è spesso strumentale in quanto, come si è visto, anche con gli altri sistemi proposti può verificarsi che né un partito né una coalizione ottengano quel risultato[53], ma l'effetto paventato potrebbe anche verificarsi. Perciò si è proposto che, al fine di bilanciare il principio di eguaglianza del voto con l'esigenza di produrre una maggioranza chiara e stabile, venga previsto come correttivo al sistema tedesco un premio di maggioranza contenuto, non superiore al 5% dei seggi, ed anche eventuale, in quanto potrebbe essere assegnato solo al partito o alla coalizione che superi il 45% dei seggi senza raggiungere il 50%+1, in modo da attribuirgli la maggioranza assoluta dei seggi[54]. La proposta si distingue da tutte le altre in quanto incentiverebbe la costituzione di coalizioni, ma senza renderle obbligatorie e sminuirebbe l'entità e la portata distorsiva del premio di maggioranza.

Si può obiettare che con ogni probabilità oggi nessuna coalizione elettorale raggiungerebbe il 45% dei seggi e che nel contesto attuale gli apparentamenti potrebbero derivare più da ragioni di convenienza che da reali convergenze politiche, con la conseguente riproposizione di coalizioni coattive. La verità è che il problema centrale è quello della ricostruzione della politica dopo le macerie prodotte negli ultimi venti anni e della capacità delle forze politiche di sottoporre al corpo elettorale un programma di governo capace di aggregare il consenso di ampi strati sociali e di avere il sostegno della maggioranza del Parlamento. In assenza di un rinnovamento del sistema politico in tale direzione, non esiste alcun marchingegno elettorale tale da poter scongiurare l'ingovernabilità. Tra i sistemi elettorali organici che l'esperienza comparativa offre quello tedesco è certamente il più adatto all'obiettivo del cambiamento del sistema politico e può anche essere adottato con limitate e ragionevoli correzioni, ma non tali da snaturarne le caratteristiche di fondo.

12. Molto rumore per nulla?

Nonostante il gran parlare di riforma elettorale, la situazione politico-parlamentare a pochi mesi dalla fine ufficiale della legislatura sembra essere giunta ad un punto di stallo. Ciò deriva sia dalla difficoltà per partiti deboli e scarsamente legittimati di dare vita ad una riforma forte, come sarebbe un cambiamento radicale dell'attuale sistema elettorale, sia dal fatto che a fine legislatura ognuno è spinto a calcolare costi e benefici per la propria parte politica delle varie proposte e cerca di far prevalere quelle ritenute più favorevoli.

Si è assistito quindi ad un balletto di proposte e di controproposte disparate. Per un certo periodo si è parlato di un accordo su una sorta di *Provincellum*, vale a dire su un sistema basato per metà su liste bloccate e per metà su collegi uninominali, ma con una ripartizione di tipo proporzionale analoga a quella adottata per l'elezione dei Consigli provinciali, che presenta tuttavia il grave limite di sovrarappresentare alcuni collegi e lasciarne altri privi di rappresentanza e determina una dura competizione tra i candidati dello stesso partito. Sono quindi emerse posizioni distinte su varie questioni: voto di preferenza o liste bloccate, liste concorrenti o collegi uninominali, premio di

maggioranza (del 10 o del 15%) al primo partito o alla coalizione vincente. La cacofonia delle voci ha determinato, con l'avallo di un'improvvida dichiarazione del Presidente del Senato sulla possibilità di approvare una riforma elettorale "a maggioranza", la presentazione al Senato di un d.d.l. del PDL che propone un sistema proporzionale per liste concorrenti con clausola di sbarramento del 5% o del 10% in almeno cinque circoscrizioni, due terzi dei parlamentari eletti con voto di preferenza, un terzo in base a listini bloccati, premio di maggioranza del 10% dei seggi al primo partito[55]. Successivamente è stato riproposto il metodo delle riunioni ristrette tra rappresentanti dei tre partiti di maggioranza, che doveva portare alla formulazione di un testo da sottoporre al comitato ristretto della Commissioni affari costituzionali del Senato. Si è quindi prospettato un accordo di scambio: da un lato prevalenza di collegi uninominali insieme a liste corte bloccate, dall'altro premio di maggioranza (tra il 10 e il 15%) non alla coalizione ma al primo partito, in più clausola di sbarramento del 5% ma con una soglia (pro-Lega) dell'8% in almeno tre Regioni. Tuttavia anche questa ipotesi ha incontrato difficoltà derivanti sia dalla riproposizione del voto di preferenza da parte di vari esponenti del centro-destra sia dal disaccordo sull'entità del premio da riconoscere al primo partito.

La sensazione è che il dibattito sulla riforma elettorale sia ormai diventato una "maionese impazzita", dalla quale può uscire di tutto, ma è del tutto improbabile che venga fuori un condimento buono e digeribile. Per abbandonare la metafora culinaria, si prospettano due ipotesi. O non vi sarà alcuna intesa e quindi dovremo tenerci il pessimo *Porcellum*. Oppure i partiti dell'attuale maggioranza riusciranno alla fine a concordare un testo base, ma con ogni probabilità questo conterrà modifiche limitate dell'attuale sistema elettorale oppure darà vita a qualche nuovo strano ircocervo (magari greco-ispano-tedesco) infarcito di disposizioni contraddittorie, che allontanerebbero ancora di più il sistema proposto da quelli più importanti sperimentati nei principali ordinamenti democratici. Le prospettive quindi non sono affatto positive, anche perché una parte consistente della classe politica fatica a rendersi conto che una fase è ormai finita ed "è in gioco il fondamento normativo (e di valore) della «democrazia rappresentativa»"[56], per cui occorre voltare pagina al più presto senza riproporre marchingegni che potrebbero produrre nuovi ed irreparabili danni.

(31 agosto 2012)

[1] Condivido la posizione largamente presente tra i costituzionalisti che si debba parlare di una diversa "fase" della nostra storia repubblicana e non di "Seconda Repubblica" perché non vi è stato un cambiamento della Costituzione che solo può giustificare il ricorso a quella terminologia, come è avvenuto in Francia con le sue cinque Repubbliche.

[2] Basti citare A. Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in T.E. Frosini (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino 2004, p. 56 e A. Ruggeri, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, pp. 465 ss.

[3] Naturalmente l'appoggio al governo Monti viene giustificato in nome dell'emergenza e considerandolo una parentesi eccezionale, al pari del governo di coalizione nazionale, come quello che si è avuto dal 2005 al 2009 in Germania. Ma si omette di rilevare che quest'ultima ipotesi si è verificata all'indomani delle elezioni politiche, una volta constatata l'impossibilità di costituire una maggioranza politica da parte di un partito o di una coalizione, e il Governo non ha avuto natura tecnica, ma è stata

espressione diretta delle due principali forze politiche. In ogni caso, una volta ammessa l' "eccezione" di un governo che non deriva certo dal risultato elettorale, come si fa a non riconoscere che in una forma di governo parlamentare possono costituirsi governi basati su una maggioranza diversa da quella scaturita dalle elezioni?

[4] Sui quali vedi l'ampio dibattito raccolto in ASTRID, AA.VV., *I referendum elettorali*, Bagno a Ripoli (Firenze), 2007.

[5] Sulla questione della reviviscenza della legge previgente conseguente all'abrogazione referendaria di quella in vigore vi è stato un ampio dibattito dottrinale. Per l'approccio critico che prefigurava l'inammissibilità delle richieste referendarie, che chi scrive ha condiviso, v. M. Villone, *Il referendum elettorale e l'inammissibile resurrezione del Mattarellum*, in www.costituzionalismo.it, 5 gennaio 2012.

[6] Se il referendum del 1999 ha mancato di poco l'obiettivo avendo raggiunto un quorum di partecipazione del 49,6%, è significativo che i voti favorevoli sono stati poco più di 21 milioni, quasi 8 milioni in meno di quelli che nel 1993 si erano pronunciati per l'abrogazione parziale della legge elettorale del Senato. L'anno successivo la partecipazione è calata al 32,4% e i voti favorevoli a poco più di 14 milioni. Infine nel 2009 la partecipazione ha oscillato sui tre quesiti referendari tra il 23,4 e il 24,1% e i voti favorevoli tra gli 8 milioni e quasi 9 milioni e mezzo.

[7] Come ha lasciato intendere la Corte Costituzionale nella sentenza n. 15 del 2008, relativa all'ammissibilità di uno dei referendum Guzzetta, quando ha scritto che "L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o seggi" (p. 6.1 del considerato in diritto). L'incostituzionalità sarebbe risultata ancora più evidente qualora fossero stati approvati i referendum Guzzetta che attribuivano il premio non alla coalizione ma alla lista più votata.

[8] Nelle elezioni del 2006 per la Camera la coalizione di centro-sinistra ha vinto con il 49,81% dei voti contro il 49,74% di quella di centro-destra. Nelle elezioni del 2008 il centro-destra ha ottenuto il premio con il 46,81% dei voti.

[9] In senso analogo v. A. Agosta, *Dal bipolarismo assoluto al bipartitismo tendenziale: attraverso il proporzionale*, in ASTRID, AA.VV., *La riforma elettorale*, Bagno a Ripoli (Firenze), 2007, il quale qualifica il sistema come "maggioritario nazionale di coalizione" (p. 145).

[10] Per questa ragione ritengo che fosse illusoria e sbagliata l'idea, alla base dei referendum Morrone, di superare l'attuale sistema elettorale con un ritorno a quello precedente, che non avrebbe garantito un rendimento molto diverso.

[11] Nelle elezioni del 1994 la competizione fu tripolare lungo l'asse sinistra – centro –destra e la destra ottenne la maggioranza alla Camera, ma non al Senato (dove utilizzò l'apporto di qualche transfuga), grazie alla sommatoria dei seggi ottenuti da due diverse coalizioni: il Polo della libertà al Nord, comprendente Forza Italia e la Lega, e il Polo del buon governo al Centro-Sud, basato sull'alleanza tra Forza Italia e Alleanza Nazionale.

[12] V. ampiamente V. Lippolis, G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007.

[13] Sull'uso di una propaganda da guerra fredda si è distinto, come sempre, Berlusconi, che ha costantemente agitato lo spettro del comunismo, arrivando ad affermare il 16 gennaio 2005 che "se la sinistra andasse al governo il risultato sarebbe miseria, terrore e morte"; v. *Corriere della Sera*, 17 gennaio 2005.

[14] Che collegi uninominali e premio di maggioranza abbiano svolto una funzione analoga è affermato anche da sostenitori dei sistemi simil-maggioritari; v. A. Chiamonte, R. D'Alimonte e L. De Sio, *La riforma elettorale: oltre il premio di maggioranza?*, in R. D'Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008, p. 45.

[15] Alla Camera dei deputati hanno ottenuto seggi 12 partiti nel 1994, 17 nel 1996, 16 nel 1991 e si sono costituiti (oltre al gruppo misto) 7 gruppi parlamentari nel 2004, 8 nel 1996 e 7 nel 2001. Al Senato hanno ottenuto seggi 11 partiti nel 1994, 9 nel 1996 e 8 nel 2001 e si sono costituiti (oltre al gruppo

misto) 12 gruppi parlamentari nel 1994, 9 nel 1996 e 8 nel 2001.

[16] Ai sensi dell'art. 14 c. 5 del regolamento della Camera possono costituire componenti politiche del gruppo misto dieci deputati o anche solo tre, i quali rappresentino partiti o movimenti politici che abbiano fatto parte di liste o presentato candidati nei collegi uninominali oppure appartenenti a minoranze linguistiche ed eletti all'interno di liste presenti nelle zone in cui le minoranze sono tutelate. In sostanza si tratta di minigruppi parlamentari che godono di alcune delle prerogative proprie dei gruppi parlamentari.

[17] Alla Camera hanno ottenuto seggi 17 liste e si sono costituiti 12 gruppi parlamentari (oltre al gruppo misto). Al Senato hanno ottenuto seggi 16 liste e si sono costituiti 9 gruppi parlamentari (oltre al gruppo misto).

[18] Sia alla Camera che al Senato hanno ottenuto seggi 9 liste e ad inizio legislatura si sono costituiti 5 gruppi parlamentari (oltre al gruppo misto).

[19] Nelle elezioni del 2006 entrano alla Camera dei deputati nel centro-sinistra l'UDEUR, che ottiene 10 seggi con l'1,40% dei voti, sia nel centro-destra la DC-Nuovo PSI, che ottiene 4 seggi con lo 0,75% dei voti. Ma anche in quelle del 2008 il Movimento per le autonomie ottiene 8 seggi con l'1,13% dei voti.

[20] È opportuno ricordare che la legge elettorale proporzionale per la Camera dei deputati prevedeva una soglia di accesso, consistente nella necessità per una lista di ottenere almeno un quoziente pieno all'interno di una circoscrizione e 300 mila voti su scala nazionale per poter partecipare alla distribuzione dei seggi residui nel collegio unico nazionale. In virtù di questa soglia alle elezioni del 1972 fu escluso dalla rappresentanza il PSIUP con l'1,9% dei voti.

[21] Parlava di "una tendenza fortissima verso una bipolarizzazione semplificata, a due coalizioni a un partito e mezzo" S. Ceccanti, *Riforme. Razionalizzare ciò che è emerso dalla scelta degli elettori*, in www.federalismi.it, 17 aprile 2008, p. 2.

[22] La notazione è ancora più significativa se si tiene conto che già nel 1993/94 vi era stato il governo tecnico presieduto da Ciampi.

[23] Ciò spiega come mai nella XVI legislatura all'agosto 2012 risultava che 151 parlamentari (107 deputati e 44 senatori) avessero cambiato gruppo e collocazione politica, in vari casi anche più di una volta.

[24] Cfr. R. D'Alimonte, *La formazione elettorale dei governi*, in *il Filangieri, Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Quaderno 2010, Napoli, 2011, pp. 56 ss.

[25] Basti pensare ai ripetuti inviti alle forze politiche provenienti dal Presidente della Repubblica, il quale il 9 luglio 2012 ha inviato una lettera ai Presidenti della Camera e del Senato, sollecitando la presentazione alle Camere "di un progetto di legge sostitutivo di quello vigente" e ricordando che a gennaio dello stesso anno aveva consultato i rappresentanti delle forze politiche parlamentari, i quali si erano espressi a favore di una nuova legge elettorale.

[26] Questa era la proposta fondamentale contenuta nel d.d.l. n. 2356 presentato al Senato dal sen. Quagliariello.

[27] La riforma è in discussione al Senato sulla base del testo approvato dalla Commissione affari costituzionali (AS 24).

[28] Il caso più noto e scandaloso è stato quello dell'ex senatore del PDL Nicola Di Girolamo, prima inquisito per avere falsificato la propria residenza all'estero e, nonostante la proposta di decadenza dalla carica formulata dalla Giunta delle elezioni, salvato da un voto a maggioranza dell'assemblea il 29 gennaio 2009 che ha rinviato la decisione al giudizio definitivo della magistratura, poi accusato di associazione a delinquere e di violazione della legge elettorale con l'aggravante mafiosa e quindi dimissionario il 1° marzo 2010 con un discorso applaudito dai senatori appartenenti alla maggioranza, quindi arrestato e infine il 15 luglio 2011 condannato con patteggiamento a 5 anni di reclusione e alla restituzione di 4,2 milioni di euro.

[29] La Camera passerebbe da 630 a 508 deputati, il Senato da 315 a 254 senatori.

[30] A questo proposito è utile ricordare a quanti rimpiangono la riforma costituzionale del 2005, bocciata dal corpo elettorale nel 2006, in quanto avrebbe ridotto il numero dei parlamentari, che anche in

quel testo tale revisione era proposta insieme a vari “obbrobri” costituzionali, il che ampiamente giustificava il voto negativo degli elettori, e che nelle disposizioni transitorie la sua attuazione era rinviata a cinque anni di distanza dalla prima elezione del “Senato federale”, che doveva avvenire nella legislatura successiva a quella inaugurata nel 2006. Quindi la riduzione del numero dei parlamentari con una durata normale delle legislature si sarebbe avuta solo nel 2016!

[31] Vedi gli emendamenti dirompenti presentati dal PDL per l’introduzione del semipresidenzialismo e approvati al Senato il 25 luglio 2012 dalla resuscitata, per l’occasione, maggioranza di centro-destra.

[32] Non a caso l’iniziativa è stata illustrata dal sen. Ceccanti sotto il titolo “*Referendum sulla forma di governo in cambio del doppio turno subito*”, in *l’Unità*, 22 giugno 2012.

[33] Vedi E. Balboni, *Costituzione: l’avventurismo di un referendum sconosciuto*, in www.libertaegiustizia.it, 28 giugno 2012 e A. Pace, *Una scelta poco razionale*, in *la Repubblica*, 3 luglio 2012. Va sottolineata anche la natura truffaldina del referendum quando, in caso di prevalenza della risposta positiva sulla modificazione della forma di governo parlamentare, pone in alternativa al semipresidenzialismo la “forma di governo del Primo Ministro”, facendo poi riferimento ad una serie di caratteristiche proprie del sistema tedesco. Ora, nella letteratura scientifica non esiste una forma di governo così denominata. Quella tedesca è esattamente una forma di governo parlamentare con un ruolo importante riconosciuto al Cancelliere, ma non si può contrapporla a quella italiana come se fossero due diverse forme di governo. Cosa diversa è la forma di governo definita da alcuni come “neoparlamentare”, da altri come “semiparlamentare”, basata sull’elezione popolare del Primo ministro e sulla regola dell’ “*aut simul stabunt aut simul cadent*”, che è stata sostenuta in passato dallo stesso Ceccanti e da altri, ma di cui non vi è traccia né nel d.d.l. proposto né nel testo sulla riforma costituzionale uscito dalla Commissione affari costituzionali del Senato.

[34] Su questa linea si muovono due d.d.l.: l’AS 696, presentatore Saro (PDL) e l’AS 3122, presentatori Ceccanti e altri (PD). Sui sistemi elettorali di Germania e Spagna, vedi di recente lo studio dell’Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura del Senato, *Riforma elettorale: in tema di “ispano-tedesco”. Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, giugno 2012, n. 370.

[35] L’ipotesi è stata avallata da autorevole esponenti politici; v. *La Russa: questo premio di maggioranza ci porterà verso il bipartitismo europeo*, in *Il Messaggero*, 28 marzo 2012.

[36] Come correttamente osserva S. Passigli, *Una proporzionale per l’alternanza*, in *Corriere della Sera*, 28 febbraio 2012.

[37] Come quelli citati nella nota 34.

[38] Cfr. S. Ceccanti, *Maggioritario sì, ma di partito*, in *Europa*, 7 marzo 2012.

[39] Che è del 2% nel d.d.l. Saro e del 3% in quello Ceccanti.

[40] Così, per prendere in considerazione solo le ultime elezioni, nel 2004 Nuova Democrazia vinse con il 45,5% dei voti, nel 2009 il Pasok arrivò in testa con il 43,9% dei voti. Ma il premio non ha funzionato nelle due elezioni del 2012, nelle quali il crollo del Pasok e il netto calo di ND ha portato dapprima alla formazione di un governo tecnico basato su una larga coalizione, poi ad un governo di coalizione del quale fanno parte i due partiti storicamente contrapposti, il primo dei quali (Nuova Democrazia) con il 30% dei voti ha ottenuto, grazie al premio, 130 seggi su 300.

[41] In base ad una recente simulazione dell’Istituto Cattaneo con un premio al primo partito di poco inferiore al 14% dei seggi alla Camera dei deputati il PD con il 27% dei voti otterrebbe il 42,6% dei seggi, ma non sarebbe comunque in grado di formare un governo da solo; v. *Con il “greco-tedesco” il Parlamento sarebbe senza maggioranza*, in *La Stampa*, 24 agosto 2012.

[42] V. in tal senso G. Pellegrino, *Il grugnito del Porcellum*, in *la Repubblica*, 30 agosto, 2012, il quale sottolinea come “scippare seggi che per scelta degli elettori spetterebbero ad un partito per darli ad un altro, senza che questo abbia in alcun modo i numeri per sorreggere un governo” finirebbe “con il manipolare la volontà del corpo elettorale, senza nessuna garanzia giustificatrice sul fronte della governabilità e della stabilità”.

[43] V. R. D’Alimonte, *La lezione francese: stabilità anche con partiti «piccoli»*, in *Il Sole 24 ore*, 17 giugno 2012 e, anche se con accenti più misurati, P. Ignazi, *Legge elettorale e doppio turno*, in *la Repubblica*, 20 giugno 2012.

[44] Questo è vero anche in Francia dove l'elezione del Presidente due mesi prima dell'Assemblea nazionale ha un effetto di trascinamento nell'attribuzione della maggioranza al partito del Presidente, ma gli effetti che complessivamente il sistema produce dipendono dal ruolo dei due maggiori partiti e dal gioco delle alleanze.

[45] Tale tesi è stata sostenuta da vari autori francesi, a cominciare da G. Vedel, *Cinquième République*, in O. Duhamel, Y. Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, 1992, pp. 138-139. L'evoluzione successiva alle elezioni del 2007 con la presidenza Sarkozy ha visto un'ulteriore concentrazione di potere nelle mani del Presidente e "la perdita di potere decisionale del governo e del Primo ministro"; cfr. P. Fraisseix, *Nouvelle Constitution ou nouveau régime?*, in J.P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel, *La révision de 2008. Une nouvelle Constitution?*, Paris, 2011, p. 12.

[46] Il Presidente Napolitano in una dichiarazione pubblica del 30 maggio 2012 ha messo l'accento sulla salvaguardia degli equilibri costituzionali e del ruolo del Capo dello Stato quale "figura neutra, imparziale, estranea al conflitto tra le forze politiche".

[47] Vedi in tal senso D. Fisichella, *Elezioni e democrazia*, Bologna, 2003, p. 317.

[48] Come fanno D'Alimonte e Ignazi negli articoli citati alla nota 40.

[49] Su tale possibilità ha messo l'accento D. Fisichella, *op. cit.*, pp. 335-336.

[50] È una tesi che ho già avuto modo di manifestare da tempo; vedi M. Volpi, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, III, pp. 1387 ss.

[51] In Germania viene attualmente utilizzato il metodo *Sainte-Laguë/Schepers*, che è un po' più favorevole alle liste minori (che ovviamente superino lo sbarramento del 5%) rispetto al metodo prevalente *Hare-Niemeyer*. Si tratta comunque di varianti del metodo *d'Hondt*.

[52] Nella sentenza del 3 luglio 2008 il giudice costituzionale ha stabilito l'incostituzionalità, per violazione del principio di eguaglianza del voto, dei seggi in soprannumero in relazione al "peso negativo" che possono determinare, consentendo ad un partito di ottenere un seggio in più con un certo numero di voti, mentre può non conseguire lo stesso effetto se ha avuto un numero di voti superiore, il che deriva dal fatto che nella seconda ipotesi viene a mutare il quoziente necessario per avere un seggio. Ciò ha reso necessaria una modifica del sistema elettorale, che è stata attuata con la legge 25 novembre 2011, la quale però non ha superato il nuovo vaglio del Tribunale che l'ha ritenuta incostituzionale con la sentenza del 25 luglio 2012.

[53] Com'è noto, anche se il dato viene spesso trascurato dai nostri "ingegneri elettorali", neppure il sistema maggioritario più drastico, come quello a turno unico e a maggioranza relativa, garantisce automaticamente che un partito abbia la maggioranza assoluta dei seggi, come dimostra l'esito delle elezioni della Camera dei Comuni del 2010 nel Regno Unito, che ha imposto la formazione di un governo "postelettorale" fra conservatori e liberaldemocratici.

[54] V.M. Luciani, *Prospettive attuali del sistema elettorale in Italia*, Intervento all'Assemblea del CRS, Roma, 28 ottobre 2010, in www.centroriformastato.org.

[55] La dichiarazione del Presidente Schifani è del 27 luglio, il 31 luglio viene depositato al Senato il d.d.l. del PDL n. 3428.

[56] Cfr. I. Diamanti, *È rischioso scherzare col voto*, in *la Repubblica*, 27 agosto 2012.