

# **IL CAVALLO DI CALIGOLA**

## ***APPUNTI PER UNA RIFORMA ELETTORALE***

di *Carlo Deodato*

(Consigliere di Stato e Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali  
presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri)

**SOMMARIO:** *1.- Premessa; 2.- I sistemi elettorali; 3.- I vantaggi e gli svantaggi dei diversi sistemi elettorali. In particolare, le implicazioni in materia di governabilità e di rappresentatività; 4.- La legge elettorale vigente e i suoi principali difetti; 5.- L'analisi dei risultati delle elezioni politiche del 2013; 6.- Ipotesi di riforma della legge elettorale; 7.- Il sistema istituzionale vigente e gli scenari della sua evoluzione; 8.- Due proposte di riforma elettorale: una a Costituzione vigente e una a Costituzione modificata.*

### **1.- Premessa.**

Nel presente studio ci occuperemo della disamina dei diversi sistemi elettorali, per poi indagarne i pregi ed i difetti e, segnatamente, le diverse implicazioni in materia di governabilità e di rappresentatività, di semplificazione o di frammentazione del sistema partitico.

Lo studio sarà successivamente rivolto alla legge elettorale vigente, al fine di scrutinarne i caratteri maggiormente significativi, ma anche di evidenziarne limiti e difetti.

Svilupperemo poi un'analisi delle peculiarità del sistema politico ed istituzionale italiano e tenteremo di formulare alcune ipotesi di riforma elettorale, sulla base di una

ricognizione dei risultati delle elezioni politiche e delle conseguenze sulla formazione del Governo.

Proveremo, ancora, a prefigurare gli schemi evolutivi del sistema politico italiano, anche alla luce di possibili riforme della forma di governo, e di misurare su di esse le più appropriate correzioni alla legge elettorale.

Da ultimo, formuleremo due proposte di riforma: una compatibile con l'assetto istituzionale vigente e una che postula, invece, una sua previa revisione.

## **2.- I sistemi elettorali.**

Nell'impossibilità di esaminare nel dettaglio i sistemi elettorali, ci limiteremo, in questo paragrafo, ad una rassegna, poco più che meramente definitoria, dei meccanismi elettorali più diffusi, descrivendone le caratteristiche e gli effetti più significativi (astenendoci, tuttavia, dall'analisi delle technicalità puramente matematiche di computo dei voti e di assegnazione dei seggi).

Innanzitutto, si deve premettere che per sistema elettorale si intende il complesso di regole procedurali che determina la trasformazione dei voti in seggi, nonché le modalità di espressione del voto (se si riferisca cioè ad una o più persone o solo ad una lista).

Ancora in via logicamente antecedente, si deve precisare che la varietà dei meccanismi elettorali ed i diversi gradi di commistioni e di interferenze tra quelli più diffusi impediscono una classificazione dogmatica stabile ed attendibile dei diversi sistemi.

Con una prima generale approssimazione si può affermare che i sistemi proporzionali implicano un'attribuzione dei seggi proporzionata alla percentuale di voti conseguiti dalle liste, mentre si definiscono maggioritari quei meccanismi nei quali, nel collegio di riferimento, viene eletto chi ottiene più voti.

In genere, poi, nei sistemi proporzionali si vota il partito, mentre in quelli maggioritari la persona.

Declinando le formule generali ed astratte appena enunciate, può ulteriormente chiarirsi che il sistema elettorale maggioritario può basarsi su una formula assoluta (*majority*) o relativa (*plurality*): nel primo caso viene eletto il candidato che raggiunge la metà più uno dei voti validamente espressi, mentre nel secondo il seggio viene assegnato al candidato che ottiene più voti degli altri candidati.

Il sistema maggioritario può, inoltre, articolarsi su collegi uninominali: in ogni collegio si assegna un solo seggio (che viene vinto dal candidato che ottiene più voti), o plurinominali: in ogni collegio si assegnano più seggi, che vengono vinti dai candidati (in numero pari, per ogni lista, ai seggi messi in palio) appartenenti alla lista che ottiene più voti.

I sistemi elettorali proporzionali, a loro volta, si distinguono a seconda che si usi, per l'assegnazione dei seggi (si ripete: in ragione della percentuale di voti ottenuta da ciascuna lista), il metodo del quoziente e dei più alti resti, che determina l'elezione dei candidati di ogni lista che conseguono un numero di voti pari o superiore al quoziente elettorale (vale a dire il numero ottenuto dividendo il numero dei voti espressi per il numero dei seggi da attribuire), o il metodo del divisore e delle più alte medie, secondo il quale i voti di ciascuna lista (la cifra elettorale di lista) sono divisi per un divisore (che varia a seconda di quale metodo viene scelto di volta in volta) e i seggi vengono attribuiti a chi ottiene i risultati più alti.

Così descritti i caratteri essenziali dei sistemi elettorali, occorre chiarire che i sistemi puri (quelli cioè solo maggioritari o solo proporzionali, senza alcuna "correzione") sono molto rari e che, al fine di mitigare i difetti (di seguito meglio analizzati) di ciascun meccanismo, sono molto più diffusi i sistemi c.d. misti: quelli, cioè, che vengono corretti con regole proprie di un sistema diverso da quello prevalente, ovvero che prevedono l'assegnazione di una quota di seggi con un sistema e quella residua con l'altro (senza che i due meccanismi interferiscano tra loro nell'aliquota di seggi attribuiti con ciascun metodo).

Tra le correzioni più diffuse meritano di essere menzionate quelle che servono a ridurre il difetto, tipico dei sistemi proporzionali puri, di impedire la formazione di maggioranze parlamentari coese e, quindi, di governi stabili: la clausola di sbarramento e il premio di maggioranza.

Il primo correttivo (la clausola di sbarramento) si risolve nell'esclusione, dalla ripartizione dei seggi, delle liste che hanno ottenuto una cifra elettorale di lista inferiore ad una soglia, determinata in percentuale, con la conseguenza che i voti espressi in favore delle liste escluse vengono ripartiti tra le liste che hanno superato lo sbarramento.

Il rigore degli effetti dello sbarramento può essere, tuttavia, mitigato dal c.d. diritto di tribuna, intendendosi per tale un meccanismo che implica l'assegnazione dei seggi ai partiti o alle liste minori anche con una percentuale di voti inferiore alla soglia di sbarramento prevista (ma comunque superiore ad un certo limite), assicurando così l'accesso in Parlamento anche a formazioni politiche che ne resterebbero altrimenti escluse.

Il secondo correttivo ai sistemi proporzionali (il premio di maggioranza) comporta, invece, l'assegnazione, alla lista o alle liste che hanno ottenuto la maggioranza relativa dei voti, di un numero di seggi superiore a quello a cui avrebbero avuto diritto in base all'applicazione della formula elettorale prescelta; il premio può essere assegnato alla lista o alla coalizione e può essere variabile o fisso, a seconda che sia o meno determinato in ragione dei voti ottenuti.

Il conseguimento del premio di maggioranza può essere, inoltre, subordinato al raggiungimento di un *quorum* (cioè di una soglia minima in mancanza del cui superamento non scatta il premio).

La piena comprensione dei meccanismi maggioritari esige, tuttavia, una catalogazione delle diverse tipologie di maggioranza, come di seguito definite.

La maggioranza relativa si riferisce al caso in cui un candidato ottiene un numero di voti superiore a quello ottenuto dagli altri candidati; quella semplice all'ipotesi in cui

un candidato ottiene un numero di voti superiore alla metà del numero totale dei votanti; quella assoluta si consegue quando un candidato ottiene un numero di voti superiore alla metà degli aventi diritto a partecipare ad una determinata votazione, mentre quella qualificata postula che un candidato ottenga un numero di voti corrispondenti ad una data frazione, superiore alla metà dei voti espressi o degli aventi diritto al voto.

Proseguendo nella rassegna dei sistemi elettorali, si deve menzionare, come sistema a sé stante, il metodo del doppio turno (secondo alcuni autori una variante del maggioritario), che è costituito da una votazione che si articola in due tornate: una prima volta con scelta tra più candidati ed una seconda volta (se nessuno dei candidati raggiunge la maggioranza assoluta al primo turno) con l'ammissione al secondo turno solamente, a seconda del sistema di riferimento, dei due (o anche dei tre o dei quattro) candidati che hanno ottenuto più voti al primo turno ovvero dei candidati che hanno raggiunto una determinata soglia percentuale di sbarramento.

Il carattere misto di alcuni sistemi esige, poi, l'applicazione di meccanismi di raccordo tra la formula maggioritaria e quella proporzionale, quale, ad esempio, lo scorporo dei voti, che consiste nella sottrazione (totale o parziale, a seconda che la sottrazione sia di tutti i voti utilizzati per far eleggere un candidato o solo di quelli necessari per superare l'avversario), ai fini del computo dei voti per la parte proporzionale, dei suffragi serviti per conseguire i seggi nella parte maggioritaria e che assolve la funzione di assicurare un riequilibrio in favore delle forze politiche che, in quanto minoritarie, hanno scarse possibilità di vincere seggi nella quota maggioritaria uninominale.

Ma i sistemi elettorali si distinguono, oltre che per la formula maggioritaria o proporzionale di assegnazione dei seggi, anche per le modalità di espressione del voto e, segnatamente, per l'oggetto di quest'ultimo, se sia, cioè, costituito da uno o più candidati ovvero da una lista.

Nei sistemi maggioritari uninominali l'espressione del voto è sempre riferita al

singolo candidato, in quelli maggioritari plurinomiali si vota la lista (corta) contenente i candidati in numero pari ai seggi da assegnare nel collegio, mentre in quelli proporzionali l'oggetto del voto può essere limitato alla lista, ovvero può essere esteso anche all'espressione di una preferenza ad uno o più candidati inseriti nella lista.

Nell'ipotesi di sistemi proporzionali nei quali sia impossibile esprimere una o più preferenze e l'elettore, quindi, può solo scegliere tra le diverse liste, si parla di liste blindate (o bloccate), all'interno delle quali i candidati sono disposti nell'ordine stabilito dai partiti.

Si definiscono, invece, liste civetta quelle, prive di ogni possibilità di conseguire l'assegnazione di seggi, che vengono (artificiosamente) create dai candidati più forti, nei casi in cui si operi lo scorporo dei voti, al solo fine di evitare che esso danneggi le liste cui i candidati sono realmente collegati.

Infatti, attraverso il collegamento formale del candidato alla lista civetta, lo scorporo dei voti investe quest'ultima e, dunque, sostanzialmente si neutralizza, non andando ad incidere sulle altre liste.

In ordine, poi, alle modalità di espressione del voto, può declinarsi la seguente classificazione: voto plurimo (l'elettore può esprimere un numero di suffragi superiore a uno); voto singolo (l'elettore dispone di un solo suffragio); voto preferenziale graduabile (l'elettore ha la possibilità di disporre i candidati nell'ordine in cui li preferisce); voto preferenziale categorico (l'elettore può solo indicare quale o quali candidati preferisca, senza poter indicare alcun ordine di preferenze); voto esclusivo (l'elettore esprime una sola informazione di voto); voto non esclusivo o simultaneo (il suffragio produce più effetti contemporaneamente, come nel caso delle liste bloccate); voto di preferenza (l'elettore può indicare uno o più candidati prescelti); voto disgiunto (l'elettore indica di preferire contemporaneamente un candidato e una lista a cui tale candidato non è collegato); voto alternativo (l'elettore esprime più preferenze e se nessuno dei candidati raggiunge la maggioranza assoluta delle prime preferenze, il candidato con meno preferenze viene eliminato e i suoi voti

vengono ripartiti tra gli altri candidati, in ragione delle seconde preferenze, fino a quando uno dei candidati non raggiunge la maggioranza richiesta per l'elezione).

### **3.- I vantaggi e gli svantaggi dei diversi sistemi elettorali. In particolare, le implicazioni in materia di governabilità e di rappresentatività.**

Dopo aver descritto le caratteristiche essenziali dei diversi sistemi elettorali, occorre esaminarne pregi e difetti, vantaggi e svantaggi, effetti e conseguenze sull'assetto politico-istituzionale.

Ovviamente, le chiavi di lettura del fenomeno sono molteplici ed appare, quindi, utile procedere ad una disamina articolata secondo diverse prospettive.

Non è sufficiente, infatti, definire, in astratto, la maggiore o minore utilità dei differenti modelli elettorali esaminati, senza riferirla a precisi parametri di valutazione o a specifiche realtà politiche.

Un sistema elettorale, infatti, può rivelarsi vantaggioso quanto alla governabilità che assicura, ma inidoneo a garantire la rappresentanza di minoranze, utile in ordine alla semplificazione del sistema partitico, ma inadeguato al parlamentarismo.

In conformità a tale regola metodologica, si deve, quindi, procedere ad un esame dei diversi sistemi elettorali secondo i differenti canoni usualmente utilizzati a tal fine.

Il primo criterio di giudizio è senz'altro quello che impone di analizzare i singoli sistemi alla stregua dei parametri della rappresentatività e della governabilità che i medesimi assicurano.

Semplificando, si potrebbe già concludere con l'affermazione che il sistema proporzionale assicura la rappresentatività dell'elettorato, sacrificando la governabilità, e che quello maggioritario garantisce quest'ultima, riducendo la prima.

Tale conclusione è senz'altro vera, ma necessita dei seguenti chiarimenti.

Innanzitutto, si deve precisare che i sistemi maggioritari che garantiscono la governabilità sono soprattutto quelli plurinomiali, mentre quelli uninomiali assicurano una maggioranza solo nei sistemi che sono stabilmente strutturati con due

soli partiti forti, mentre nei sistemi dove c'è un terzo o, addirittura, un quarto partito competitivo tale effetto viene molto ridimensionato.

Non solo, ma nei sistemi maggioritari uninominali può accadere che i singoli candidati nei collegi vengano sostenuti da coalizioni elettorali eterogenee (che si accordano per la distribuzione sul territorio di candidati appartenenti ai diversi partiti) e che, quindi, in Parlamento si formi, sì, una maggioranza, ma riferibile, anziché ad un solo partito, ad una coalizione di soggetti politici, spesso privi della coesione necessaria a formare un Governo stabile.

Tale difetto, a ben vedere, replica quello, tipico dei sistemi proporzionali puri, di imporre governi di coalizione, con il vantaggio, tuttavia, che, nei sistemi maggioritari, l'elettore conosce prima di votare i confini ed i contenuti della coalizione elettorale, anziché scoprirne il perimetro solo dopo aver esercitato il diritto di voto (come spesso accade nei sistemi parlamentari fondati sul proporzionale puro).

I sistemi proporzionali, peraltro, come si è visto, possono essere corretti con clausole di sbarramento e premi di maggioranza, che, se dosati in maniera equilibrata, possono coniugare rappresentatività e governabilità.

Risulta, peraltro, arduo, se non impossibile, affermare con sicurezza quale dei sistemi produca più vantaggi sulla governabilità, dipendendo tale effetto anche dalle caratteristiche strutturali del sistema partitico di riferimento.

Alcuni sistemi, quali, ad esempio, quello italiano, hanno, infatti, dimostrato di essere refrattari ad una semplificazione del sistema partitico e di conservare, nonostante l'introduzione di formule maggioritarie, una naturale ed incompressibile attitudine alla frammentazione ed alla proliferazione dell'offerta politica (per ragioni culturali che non è il caso di approfondire qui).

L'effetto di governabilità atteso dal sistema maggioritario può essere, inoltre, vanificato dalla possibilità che, dopo le elezioni, il candidato eletto con un partito si iscriva a un diverso (o a un nuovo) gruppo parlamentare, con la conseguenza che la maggioranza (apparentemente coesa) uscita dalle urne si disintegra poi in Parlamento.

Tale inconveniente può essere, peraltro, agevolmente risolto mediante una modifica dei regolamenti parlamentari che impedisca (o che limiti fortemente) la possibilità di cambiare (rispetto alle elezioni) il gruppo di appartenenza.

Uno svantaggio dei sistemi maggioritari puri è, poi, quello di impedire la rappresentanza in Parlamento di forze minoritarie ed indisponibili a stipulare accordi elettorali con partiti più forti al fine della presentazione di propri candidati in alcuni collegi.

Si tratta, in genere, di partiti antisistema o molto caratterizzati come localizzazione geografica che rischiano, appunto, di essere completamente esclusi dalla rappresentanza parlamentare.

Tale difetto può essere parzialmente corretto con la previsione di un diritto di tribuna ovvero con specifiche disposizioni dirette ad assicurare l'accesso al Parlamento di partiti rappresentativi di minoranze linguistiche.

Un'altra prospettiva dalla quale giudicare i diversi sistemi elettorali è quella della verifica della loro adeguatezza alle differenti forme di Governo.

Anche qui, semplificando, si può affermare che i sistemi parlamentari appaiono più compatibili con meccanismi elettorali proporzionali, mentre per i sistemi presidenziali, semipresidenziali o di premierato, con un ruolo, cioè, più forte dell'Esecutivo, sembrano più appropriati meccanismi maggioritari, che assicurino, quindi, al Governo maggioranze assembleari coese ed affidabili.

Ma si tratta, appunto, di una semplificazione, in quanto la forma di governo regola i rapporti tra gli organi costituzionali, mentre il sistema elettorale si limita a dettare le modalità di elezione delle assemblee legislative, sicchè le due questioni possono anche essere giudicate tra loro autonome ed indipendenti, anche se le interferenze e le connessioni appaiono evidenti e saranno meglio analizzate *infra*.

Dal punto di vista dell'elettore, i diversi sistemi si differenziano sia per le opzioni di scelta offerte, sia per il grado di libertà con cui queste ultime possono essere formulate.

Quanto all'oggetto della scelta dell'elettore, può operarsi una generale distinzione tra i sistemi che permettono solo il voto alla persona, quelli che prevedono solo il voto al partito od alla coalizione di partiti e quelli che, invece, consentono sia un voto alla lista, sia l'espressione di una o più preferenze per singoli candidati.

Generalmente la prima tipologia è propria dei sistemi maggioritari uninominali, là dove la scelta dell'elettore si appunta sul candidato ad ottenere l'assegnazione dell'unico seggio in palio nel collegio, la seconda è tipica dei sistemi proporzionali con liste bloccate, mentre la terza si riscontra nei sistemi proporzionali che consentono l'espressione di preferenze.

Come si vede, l'oggetto della scelta dell'elettore è molto diverso nelle tre tipologie di voto, appuntandosi, di volta in volta, sulla persona, sul partito o su entrambi.

Quanto, poi, ai vantaggi ed agli svantaggi dei sistemi che consentono l'espressione di preferenze, è sufficiente rilevare che, in favore di tale opzione regolatoria, milita l'argomento che valorizza il riconoscimento all'elettore di un concreto potere di scelta del candidato a cui intende assegnare il mandato rappresentativo, mentre, in senso contrario, si obietta che la possibilità di accordare preferenze implica l'impiego di ingenti risorse economiche per la campagna elettorale e favorisce fenomeni corruttivi.

Basti, qui, aver riportato i pregi e i difetti di un sistema basato sulle preferenze, con l'unica avvertenza che quest'ultimo appare l'unico metodo che consegna all'elettore un effettivo ed efficace potere di scelta dei propri rappresentanti, atteso che negli altri metodi (maggioritario e proporzionale con liste bloccate) il potere di selezione dei candidati resta riservato alle segreterie dei partiti ed agli elettori residua l'unica opzione di condividere o meno gli esiti di quelle decisioni (cioè le candidature).

In ordine, invece, al grado di libertà riservata all'elettore, si rileva che, nei primi due casi, egli può solo decidere tra i singoli candidati o tra le singole liste, mentre nella terza ipotesi può esercitare la sua determinazione secondo una latitudine più ampia, potendo liberamente indicare, oltre alla lista, anche il candidato o i candidati preferiti.

In quest'ultimo caso, quindi, la libertà dell'elettore è molto estesa, mentre nei primi due è vincolata a un oggetto limitato.

Se, poi, l'elettore sia più libero nello scegliere un partito o un candidato è difficile dire, anche se ci pare che la scelta tra più liste consenta sempre l'espressione di una decisione elettorale, mentre nei collegi uninominali la valutazione negativa circa le qualità dell'unico candidato dell'area politica di appartenenza dell'elettore costringe quest'ultimo a scegliere tra il voto ad una persona che non piace e il non voto.

La libertà dell'elettore risulta, poi, compressa nei sistemi che contemplano soglie di sbarramento o premi di maggioranza, potendo capitare che la scelta libera dell'elettore si rivolga verso una lista che ha scarse possibilità di superare lo sbarramento o di lucrare il premio di maggioranza, con la conseguenza che, in queste situazioni, l'elettore può essere indotto ad indirizzare il suo voto verso un partito o una coalizione diversi dalla prima scelta ma politicamente contigui, che, invece, hanno maggiori possibilità di accedere in Parlamento o, addirittura, di ottenere la maggioranza dei seggi.

Si tratta del c.d. voto strategico o utile, che, tuttavia, nella prospettiva del nostro scrutinio, finisce per conculcare la libertà di scelta dell'elettore, che, in esito ai suddetti ragionamenti, potrebbe convincersi di votare un partito diverso da quello che avrebbe votato spontaneamente.

Un sistema che consente all'elettore una più ampia libertà di scelta è senz'altro il doppio turno (che, come si è visto, va classificato come sistema a sé stante), là dove ammette, al primo turno, l'espressione più libera della scelta (che può, quindi, rivolgersi verso il candidato che piace di più all'elettore) e che, solo nell'eventuale seconda tornata, costringe l'elettore ad una scelta ragionata, che si appunterà tra quello, tra i (due, tre o quattro, a seconda del meccanismo prescelto) candidati ammessi al secondo turno, più vicino alla prima scelta.

Il doppio turno, quindi, presenta il pregio di misurare liberamente, nella prima tornata, le forze politiche in campo e di favorire al secondo turno, in un'ottica non compromissoria, ma semplificatoria e, in definitiva, maggioritaria, le intese tra i

partiti capaci di stipulare quegli accordi di maggioranza che prefigurano coalizioni di governo.

Ma la maggiore libertà la riserva sicuramente il sistema (molto peculiare ed attualmente vigente solo in Australia) uninominale a voto alternativo con maggioranza assoluta, che consente di ordinare i candidati nel collegio secondo un ordine di preferenza scelto dall'elettore; se nessuno dei candidati raggiunge la maggioranza assoluta delle prime preferenze, il candidato con meno preferenze viene eliminato e i suoi voti vengono ripartiti tra gli altri candidati, in ragione delle seconde preferenze, fino a quando uno dei candidati non raggiunge la maggioranza richiesta per l'elezione.

Si tratta, come si vede, di un meccanismo che permette all'elettore di esprimere con la più ampia libertà e sincerità le sue opzioni di voto, senza costringerlo a veicolare la sua scelta sulla base di ragionamenti strategici che potrebbero indurlo ad accordare il suo suffragio a candidati diversi da quelli che avrebbe votato come opzione primaria.

Proseguendo nella disamina dei pregi e dei difetti di ciascun sistema, si osserva che il maggioritario puro appare astrattamente idoneo, senza i correttivi tipici dei sistemi misti, ad assegnare la maggioranza dei seggi ai partiti o alle coalizioni di liste che hanno ottenuto (in termini assoluti) un numero di suffragi inferiore, con una mortificazione eccessiva e, per certi versi, inaccettabile, del principio di rappresentatività.

Per un altro verso, invece, il maggioritario accentua il localismo del mandato, nel senso che la concentrazione dei suffragi su un solo candidato per collegio finisce per attribuire a quest'ultimo un'impropria investitura territoriale della rappresentanza parlamentare; ciò che contraddice sia il principio costituzionale dell'insussistenza del vincolo di mandato, sia la missione delle assemblee legislative come istituzionalmente dotate di compiti di normazione generale ed astratta (e non condizionata dalla rappresentanza di interessi localistici).

I sistemi proporzionali puri, d'altra parte, hanno il pregio di riprodurre fedelmente in Parlamento la composizione politica dell'elettorato, consentendo, quindi, una

rappresentanza pluralistica ed esatta delle forze di ogni soggetto politico, ma presentano il difetto di favorire la frammentazione e, di conseguenza, di impedire o di complicare la formazione di maggioranze parlamentari e, quindi, di Governi stabili (soprattutto nei sistemi, come il nostro, che dimostrano una naturale tendenza alla proliferazione partitica).

Ci permettiamo di osservare, al riguardo, che, mentre il predetto difetto è apparso sopportabile in un periodo storico in cui l'agenda di Governo non era stressata dalla necessità di assumere decisioni rapide ed immediatamente operative, nel contesto attuale, che esige Esecutivi stabili, duraturi e capaci di decretare misure urgenti, produce un *vulnus*, nel funzionamento delle istituzioni, non più tollerabile (sarebbero impensabili, nella situazione finanziaria attuale, Governi che durano lo spazio di un'estate).

I diversi sistemi elettorali possono, ancora, essere giudicati con il parametro della loro influenza sui metodi di selezione dei candidati, quindi sulle loro qualità, quindi, ancora, sul ruolo dei partiti politici nella loro scelta.

Si potrebbe semplicisticamente affermare che il maggioritario uninominale (ma anche il plurinominale) impone ai partiti di scegliere candidati migliori o, comunque, impedisce la presentazione di candidati impresentabili, in quanto il voto è concentrato sulla persona, ma la validità di tale affermazione (in astratto ineccepibile) dev'essere precisata alla stregua delle considerazioni che seguono.

La geografia politica di ogni Paese dimostra, infatti, che nella maggior parte dei collegi l'esito è scontato, mentre i collegi incerti sono una parte limitata.

Orbene, è chiaro che la necessità di scegliere candidati presentabili e qualitativamente dotati è riferibile alla sola tipologia dei collegi in bilico, là dove, cioè, la capacità del candidato di attrarre (o di respingere) consensi si rivela decisiva, mentre nei collegi c.d. sicuri la bontà dei candidati risulta pressoché ininfluyente sull'esito dell'elezione, nel senso che, qualunque persona venga ivi candidata da parte del partito nettamente maggioritario, viene eletta.

Ma si potrebbe, ancora, obiettare che non sempre le (buone) qualità del candidato attirano un numero di consensi superiore a quello catalizzato da candidati più inclini alla menzogna o (addirittura) al malaffare.

Le dinamiche di formazione del consenso politico sono così complesse ed influenzate da fattori estranei ad una ordinaria propaganda elettorale, che risulta arduo concludere nel senso che la scelta del candidato nei collegi uninominali debba sempre obbedire a regole meritocratiche (proprio perché non sempre il loro rispetto premia il partito o i partiti di riferimento).

Nei sistemi proporzionali che contemplano la possibilità di esprimere una o più preferenze, è ancora configurabile la responsabilizzazione dei partiti nella scelta di candidati presentabili, ma in misura senz'altro attenuata, rispetto al maggioritario uninominale, in quanto in questo sistema prevale comunque il voto alla lista (anche se le preferenze possono accrescere i consensi rivolti a quest'ultima).

La necessità di scegliere buoni candidati nel proporzionale con liste bloccate è, invece, molto ridotta, nel senso che, con questo metodo di voto, la scelta dell'elettore resta concentrata sulla lista o sulla coalizione di liste e, molto poco, sui singoli candidati (nei confronti dei quali non è possibile operare alcuna opzione preferenziale).

Quanto al ruolo dei partiti nella selezione dei candidati, si può affermare che, mentre nei sistemi maggioritari (uninominali o plurinominali) i partiti sono "costretti" a tenere conto delle personalità che possiedono un radicamento territoriale ed una propria (anche autonoma) reputazione personale, in quelli proporzionali essi sono più liberi di scegliere i candidati tra le proprie fila e senza badare troppo alla loro popolarità locale (con l'eccezione dei metodi che assegnino un valore determinante al conseguimento di preferenze personali).

Questo (censurabile) strapotere delle segreterie dei partiti nella compilazione delle liste bloccate può essere mitigato e ridimensionato dal meccanismo delle primarie che, se gestito correttamente, consente di coniugare la duplice esigenza di assicurare la partecipazione dell'elettorato nella fase di selezione dei candidati e di garantire ai

partiti la candidatura di persone già provviste di un proprio ed autonomo (dal partito) consenso.

E' evidente, ancora, che i diversi sistemi elettorali condizionano le dinamiche delle campagne elettorali, che si concentreranno, di volta in volta, sul partito o sulla persona.

Nel maggioritario uninominale la campagna elettorale sarà perlopiù rivolta a convincere l'elettore circa le capacità del candidato da mandare in Parlamento, mentre nel proporzionale con liste bloccate si cercherà di convincere l'elettore, soprattutto, in ordine alla bontà del programma della lista o della coalizione di liste, ma, molto poco, riguardo le qualità dei singoli candidati (con l'eccezione, riferibile al sistema elettorale vigente in Italia, del capo della coalizione, in quanto candidato di fatto alla carica di Presidente del Consiglio).

I diversi sistemi elettorali influenzano, inoltre, il disegno dei collegi, che, se uninominali, saranno piuttosto circoscritti, se, invece, riferiti ad un sistema proporzionale, dovranno essere più ampi.

In ogni caso, l'ampiezza e l'articolazione geografica dei collegi o delle circoscrizioni resta rimessa ad una certa discrezionalità dell'Esecutivo, che, se usata scorrettamente, può avvantaggiare i partiti al Governo.

La riduzione della dimensione delle circoscrizioni elettorali, nei sistemi proporzionali, produce, inoltre, l'effetto di danneggiare i partiti minori (che vedono diminuite le loro possibilità di ottenere i seggi disponibili) e di avvantaggiare quelli più grandi (atteso che insieme alla riduzione dell'ampiezza delle circoscrizioni si diminuisce anche il tasso di proporzionalità del sistema).

I sistemi elettorali possono, ancora, essere scrutinati alla stregua del criterio della loro maggiore o minore idoneità a produrre la semplificazione del sistema partitico.

Pur dovendosi premettere che la verifica di tale attitudine sconta, inevitabilmente, le caratteristiche storiche e strutturali del sistema di riferimento, può, tuttavia, ammettersi che, in linea di massima, i sistemi maggioritari (sia uninominali che plurinominali), così come quelli proporzionali con forti correttivi maggioritari,

dovrebbero produrre l'effetto di ridurre il numero dei partiti, o, comunque, di favorire accordi elettorali tra più liste, risultando incentivate candidature sostenute da forze politiche consistenti e competitive e scoraggiate candidature riferibili a partiti piccoli e deboli.

Al contrario nei sistemi proporzionali puri dovrebbe risultare favorita la frammentazione del sistema e la proliferazione di nuove forze politiche, in quanto, ancorchè fortemente minoritarie, possono accedere in Parlamento e condizionare la costituzione di una maggioranza e, quindi, la formazione e la conservazione del Governo.

L'uso del condizionale è imposto dalla constatazione, di fatto, che gli effetti attesi dai due sistemi non si sono sempre verificati nella realtà: in Italia, anzi, è successo che, sotto la vigenza del proporzionale puro, il numero dei partiti è stato più ridotto di quello che si è potuto riscontrare nel periodo di validità del maggioritario, ma anche in quello, attuale, del proporzionale con incisivi correttivi maggioritari.

Le ragioni di questo fenomeno sono, innanzitutto, storiche e culturali, ma sono anche rinvenibili nel sistema delle regole, che consente, per un verso, accordi tra diversi partiti che confluiscono nella medesima lista (nel proporzionale) o che candidano la stessa persona (nel maggioritario) e, per un altro, la disintegrazione della lista in Parlamento, mediante lo smembramento in diversi gruppi parlamentari (che rappresentano i partiti politici che avevano siglato l'intesa elettorale per correre sotto lo stesso simbolo).

Gli artifici per eludere o vanificare le regole maggioritarie sono, a ben vedere, piuttosto agevoli da utilizzare, ma si rivelano, tuttavia, anche, utili, là dove favoriscono (anticipandoli alla fase elettorale) gli accordi necessari a formare la maggioranza, rendendoli trasparenti ed immediatamente percepibili dagli elettori.

Il *vulnus* che può essere prodotto da tale *modus procedendi* al funzionamento delle istituzioni è, peraltro, costituito dall'eventualità (tutt'altro che remota) della stipula di accordi meramente elettorali (alcuni partiti si presentano in coalizione solo per

vincere le elezioni), ma che non assicurano la stabilità, in Parlamento e/o al Governo, di coalizioni coese e politicamente omogenee.

Come si vede, quando un sistema è intrinsecamente refrattario alla semplificazione partitica, non c'è sistema elettorale che impedisca la conservazione di quel pluralismo politico connaturato alla stessa vita politica del Paese di riferimento.

Concludendo sulle possibili articolazioni dei sistemi politici, il glossario di settore contempla la seguente classificazione: bipartitismo, che si verifica quando dominano due soli partiti, che si contendono il governo del Paese; pluripartitismo, che si verifica quando il pluralismo strutturato delle forze politiche impone l'alleanza tra vari partiti e, quindi, Governi di coalizione; bipolarismo, che si verifica quando a contendersi il Governo del Paese non sono due partiti ma due blocchi politici contrapposti (e, a loro volta, costituiti da alleanze tra diversi partiti).

Un ulteriore parametro alla cui stregua esaminare i diversi sistemi elettorali, di carattere più politologico che strettamente istituzionale, è costituito dalla identificazione delle tipologie di partiti che vengono favorite o danneggiate dai singoli sistemi di voto.

Una prima ovvia constatazione consiste nel rilievo che nel maggioritario uninominale e in quello a doppio turno vengono premiati i partiti più grandi e danneggiati quelli più piccoli, anche se tale conclusione merita di essere chiarita.

Il vero danno, infatti, lo patiscono i soli partiti estremisti o antisistema, quelli, cioè, che sono indisponibili ad intese o accordi di desistenza (cioè non coalizzabili), posto che quelli che presentano quest'ultima attitudine possono addirittura assumere un peso politico superiore alla loro reale forza, a causa della capacità di condizionamento dell'esito dell'elezione che possono esercitare sui partiti più grandi (lucrando, così, un beneficio elettorale anche maggiore di quello che avrebbero conseguito con il proporzionale puro).

Nel maggioritario uninominale, inoltre, sono avvantaggiati i partiti che hanno una distribuzione geografica uniforme sul territorio e che possono vincere, di poco, in molti collegi, mentre sono danneggiati quelli che hanno una articolazione territoriale

non omogenea del loro elettorato e che possono, quindi, vincere in pochi collegi, anche se con larghe maggioranze (ottenendo, quindi, un numero di seggi inferiore a quello che sarebbe loro spettato con una formula proporzionale).

Un'eccezione alla regola da ultimo indicata è costituita dai c.d. partiti regionalisti che, concentrando il loro (consistente) elettorato in una parte limitata del territorio nazionale, possono vincere in tutti (o in molti) collegi delle loro regioni, lucrando, così, un numero di seggi superiore a quello che sarebbe stato loro attribuito con un metodo proporzionale.

In conclusione, l'analisi dei pregi e dei difetti di ciascun sistema elettorale (secondo i diversi parametri di giudizio di volta in volta utilizzati) non ci consegna, come previsto, valutazioni univoche circa la prevalenza di vantaggi in un sistema, ma ci consente, questo sì, di comprendere le criticità ed i benefici di ciascun sistema e di identificare quindi quello più utile a realizzare gli interessi propri di un determinato Paese e di uno specifico contesto storico ed istituzionale.

L'unica conclusione certa è che il sistema proporzionale puro non appare appropriato al momento storico presente, in quanto, se applicato senza alcun correttivo, finirebbe per produrre maggioranze e Governi del tutto incapaci di assumere, con la rapidità richiesta dall'agenda politica attuale, decisioni stabili.

#### **4.- La legge elettorale vigente e i suoi principali difetti.**

Con la legge n. 270 del 2005, volgarmente nota come *porcellum*, è stato radicalmente modificato il sistema elettorale italiano, mediante l'introduzione di meccanismi inediti per il nostro Paese e capaci di condizionare, non solo il sistema partitico, ma anche l'assetto e le dinamiche dei rapporti tra gli organi costituzionali e, quindi, in definitiva, il funzionamento della forma di governo.

Ma, prima di decifrare gli effetti prodotti dalla legge sul sistema politico ed istituzionale e di catalogare la tipologia della formula elettorale ivi contenuta, appare necessario riassumere la disciplina dalla stessa introdotta, distinguendo (là dove

operino in maniera diversa) le regole riferibili alla Camera dei Deputati, da quelle applicabili al Senato della Repubblica.

Iniziando dalla modalità di espressione del voto, si deve osservare che l'elettore non può esprimere alcuna preferenza per i candidati, dovendo limitare la sua scelta ad una lista bloccata (nella quale, cioè, l'ordine dei candidati viene stabilito dai partiti politici di riferimento).

L'assegnazione dei seggi avviene, invece, con una ripartizione di tipo proporzionale, ma con i correttivi appresso descritti.

Operano, innanzitutto, alla Camera dei Deputati, le clausole di sbarramento di seguito indicate: alla ripartizione proporzionale dei seggi accedono le coalizioni di liste che, sul piano nazionale, hanno ottenuto il 10% dei voti validi (a condizione che una delle liste collegate abbia raggiunto il 3%, o che rappresenti una minoranza linguistica riconosciuta), mentre, nell'ambito delle medesime coalizioni, accedono al riparto solo le liste che possiedono tali requisiti o la migliore lista sotto soglia, ovvero la lista che ha ottenuto la cifra elettorale nazionale più alta tra le liste che non hanno raggiunto la soglia del 2% (miglior perdente).

Vengono, poi, ammesse al riparto dei seggi anche le liste non coalizzate che abbiano raggiunto il 4% dei voti validi a livello nazionale (o rappresentino minoranze linguistiche) e le liste che, pur facendo parte di una coalizione che non ha raggiunto la soglia del 10%, abbiano superato il predetto sbarramento.

Trascurando l'analisi delle modalità matematiche di computo dei quozienti e dei resti, ai fini della determinazione dei seggi da assegnare a ciascuna coalizione, e, quindi, a ciascuna lista, che non appaiono rilevanti ai fini della presente disamina, si deve precisare che vengono eletti, nell'ambito di ogni circoscrizione, i candidati nell'ordine di presentazione di lista, nei limiti dei seggi a cui la stessa lista ha diritto.

Ai fini dell'attribuzione dei seggi a ciascuna lista può, tuttavia, operare il premio di maggioranza, con il meccanismo di seguito precisato.

Se la coalizione o la singola lista con più voti a livello nazionale non raggiunge la quota di 340 seggi (pari a circa il 55% del totale dei seggi disponibili), si applicano le

regole relative al premio di maggioranza, che comportano l'attribuzione a tale lista o coalizione della differenza tra i seggi ottenuti sulla base del computo proporzionale ordinario e il numero premiale di 340, e la distribuzione dei restanti 277 seggi (risultanti dalla sottrazione dai 617 in palio dei 340 assegnati alla lista vincitrice e del seggio della Valle d'Aosta) con il metodo proporzionale, secondo il quoziente naturale e dei resti più alti.

Se, invece, il limite del 55% viene raggiunto da una lista o da una coalizione di liste, la ripartizione proporzionale rimane immutata per tutti i seggi.

La procedura di assegnazione dei seggi al Senato della Repubblica è piuttosto simile a quella appena esaminata, fatta eccezione per le peculiarità degli ambiti territoriali di riferimento del premio di maggioranza e delle differenti soglie di sbarramento.

In ordine alla prima differenza, si osserva che, ai fini del rispetto del precetto costituzionale secondo cui l'elezione al Senato avviene "a base regionale", l'assegnazione dei seggi opera (appunto) su ambiti regionali, con la conseguenza che la determinazione dei quozienti delle singole liste e l'eventuale attribuzione del premio di maggioranza vengono effettuate con riferimento alle singole circoscrizioni regionali (con l'attribuzione, per ogni regione, del 55% dei seggi disponibili alla lista o alla coalizione di liste che ha ottenuto il numero più alto dei suffragi).

Anche le clausole di sbarramento operano in maniera diversa, sia quanto ad ambiti di riferimento (le circoscrizioni regionali), sia quanto alla misura delle soglie.

Partecipano, in particolare, alla ripartizione dei seggi le coalizioni che a livello regionale hanno ottenuto almeno il 20% dei voti validi, avendo al loro interno almeno una lista collegata che abbia conseguito il 2%, le singole liste non coalizzate che hanno ottenuto a livello regionale almeno l'8% dei voti validi e le singole liste facenti parte di coalizioni "sotto soglia" ma che hanno ottenuto sul piano regionale almeno l'8% dei voti.

Per completare l'analisi della legge elettorale vigente, meritano di essere menzionate due innovazioni, che non incidono sulla formula elettorale (e, cioè, sul meccanismo

di attribuzione dei seggi alle liste), ma che influiscono sulle dinamiche del sistema politico ed istituzionale e, indirettamente, anche sul funzionamento della forma di governo.

Si tratta dell'obbligo, al momento della presentazione delle liste, di depositare il programma di governo e di indicare il capo della coalizione.

La prima disposizione serve ad informare il corpo elettorale circa le decisioni che il Governo, sostenuto dalla maggioranza parlamentare che la coalizione di liste che deposita il programma si propone di conseguire, intende assumere, mentre la seconda, pur formalmente rispettando, nella testuale formulazione legislativa, la prerogativa del Presidente della Repubblica nella scelta della persona a cui affidare l'incarico di Presidente del Consiglio dei Ministri, finisce, di fatto, per vincolare quest'ultima decisione (soprattutto quando l'esito elettorale appare univoco).

Si tratta, come si vede, di due novità, apparentemente innocue e marginali, ma che si risolvono nell'alterazione del tradizionale rapporto tra le elezioni politiche e la formazione del Governo e, in definitiva, nella trasformazione dell'elezione del Parlamento (il cui ruolo risulta fortemente ridimensionato) nella scelta dell'Esecutivo e, soprattutto, del suo capo.

Il sistema introdotto con la legge n. 270 del 2005, a ben vedere, si fonda, sì, su una formula elettorale proporzionale (tale restando il meccanismo di base di assegnazione dei seggi), ma con dei correttivi maggioritari così incisivi (clausole di sbarramento e premio di maggioranza), da indurre qualcuno a classificarlo come sistema maggioritario di coalizione, con un riparto proporzionale dei seggi solo all'interno delle singole coalizioni.

I rilevanti fattori maggioritari della vigente legge elettorale avevano suscitato l'aspettativa di un effetto di semplificazione del sistema politico e di conseguente riduzione della frammentazione partitica, quale più immediata conseguenza dell'incentivo a stipulare coalizioni di liste e del (corrispondente) disincentivo a corse "solitarie" di singoli partiti (segnatamente di quelli sprovvisti di forza sufficiente a sperare di conseguire il premio di maggioranza).

Senonchè, tale aspettativa è stata clamorosamente delusa dalle ultime elezioni politiche, che hanno, al contrario, dimostrato come, nonostante i meccanismi maggioritari sopra evidenziati, l'offerta politica si è ulteriormente frammentata e moltiplicata (come meglio precisato *infra*).

Ma, a prescindere, dal fallimento dell'effetto semplificatorio, all'indirizzo del sistema appena descritto sono state formulate le seguenti critiche, che ci limitiamo a passare in rassegna, riservando a considerazioni successive le proposte di correzione dei difetti denunciati.

Con un primo ordine di considerazioni, si deduce la natura sproporzionata del premio di maggioranza o, meglio, la mancanza di una soglia percentuale minima che consenta di accedere a quel beneficio.

Come si è già rilevato, infatti, il premio di maggioranza viene assegnato automaticamente alla lista o alla coalizione di liste che ha ottenuto più voti, ma senza il requisito di una soglia minima per conseguire il premio.

Tale difetto, peraltro, si è ulteriormente accentuato nelle ultime consultazioni politiche, quando, alla Camera dei Deputati, la prima coalizione ha ottenuto il 29,54% dei voti, lucrando un numero di seggi pari a circa il 25% (rispetto ad una ripartizione meramente proporzionale).

Il vizio in esame è stato, tra l'altro, riscontrato anche dalla Corte Costituzionale, quando, in occasione dell'esame del quesito referendario relativo all'abrogazione della legge (contestualmente giudicato inammissibile) ha rilevato (con la sentenza n. 15 del 2008), la carenza, nel sistema di regole scrutinato, di un *quorum* per accedere al premio di maggioranza (raccomandando al Parlamento di colmare tale lacuna).

La seconda critica si fonda sul rilievo che la diversa formula di attribuzione dei seggi tra Camera e Senato può produrre l'effetto della costituzione di maggioranze politicamente disomogenee nei due rami del Parlamento, che, in un sistema in cui entrambe le Camere devono accordare la fiducia al Governo, può risolversi in una paralisi (difficilmente superabile) nella formazione di quest'ultimo.

Con un'ulteriore argomentazione si censura, inoltre, la legge elettorale in esame, in quanto le liste bloccate impediscono all'elettore, che deve limitarsi a confermare le selezioni dei candidati, nonché del loro ordine, operate dai partiti politici, di scegliere il proprio o i propri rappresentanti in Parlamento.

Da ultimo, la legge viene criticata perché non garantisce la rappresentanza di genere, impedendo alle donne di essere adeguatamente rappresentate in Parlamento.

Esaurita la ricognizione dei principali difetti comunemente ascritti alla vigente legge elettorale, ci occuperemo *infra* di ipotizzare alcune modifiche preordinate ad emendarla dei relativi vizi ed a colmarne le più vistose lacune.

## **5.- L'analisi dei risultati delle elezioni politiche del 2013.**

Le recenti elezioni politiche del 24 e 25 febbraio 2013 ci consegnano dei risultati (per molti versi sorprendenti) che disegnano un quadro politico inedito e composito, su cui concentreremo la nostra analisi, per comprendere il funzionamento della legge elettorale vigente (nell'attuale contesto partitico) e i suoi principali difetti.

Questi ultimi, in particolare, già astrattamente segnalati nel paragrafo che precede, si sono manifestati in maniera macroscopica (e, per certi versi, imprevedibile) nell'ultima consultazione elettorale.

Senza entrare nel dettaglio dell'analisi del voto (irrilevante, ai fini che qui interessano), basti rilevare, innanzitutto, che, contrariamente alle aspettative di semplificazione indotte dal premio di maggioranza e dalle diverse clausole di sbarramento, l'offerta politica si è presentata fin dall'inizio frammentata.

Si sono, infatti, candidate tre coalizioni elettorali (quella che fa capo al Partito Democratico, quella che fa capo al Popolo della Libertà e quella che fa capo a Scelta Civica, quest'ultima con una lista unica al Senato) ed (almeno) altre tre liste con qualche ragionevole aspettativa di superare la soglia di sbarramento (Movimento 5 Stelle, Fare per fermare il declino e Rivoluzione Civile).

Fin dalla presentazione delle liste poteva, quindi, registrarsi il (definitivo) superamento del bipolarismo che aveva caratterizzato le ultime elezioni politiche, ma la conferma indiscutibile di tale evoluzione del sistema partitico è venuta dagli esiti delle votazioni.

Esaminando questi ultimi, si rileva che, alla Camera dei Deputati, la coalizione guidata da Bersani ha ottenuto il 29,54 % dei voti, quella guidata da Berlusconi il 29,18%, il Movimento di Grillo il 25,55%, la coalizione guidata da Monti il 10,56%, mentre le altre liste non hanno superato la soglia di sbarramento e non partecipano, quindi, al riparto dei seggi.

Quanto all'assegnazione di questi ultimi, alla coalizione di Bersani vengono assegnati 340 seggi, per effetto del premio di maggioranza, a quella di Berlusconi 124, alla lista di Grillo 108, e alla coalizione di Monti 45.

Anche al Senato la soglia di sbarramento è stata superata dalle medesime liste o coalizioni di liste (con la precisazione che Scelta Civica di Monti non l'ha superata in alcune regioni); senonchè, in ordine al riparto dei seggi, il diverso funzionamento (su base regionale) del premio di maggioranza ha comportato la seguente assegnazione: 123 senatori alla coalizione di Bersani, 117 a quella di Berlusconi, 54 a Grillo e 18 a Monti.

L'attribuzione dei seggi al Senato, quindi, a differenza di quanto accaduto alla Camera, non comporta l'assegnazione di una maggioranza assoluta dell'assemblea ad una coalizione, imponendo, quindi, per la formazione del Governo, accordi con uno o più dei gruppi parlamentari che si formeranno a Palazzo Madama.

Da questa sintetica ricognizione dei risultati elettorali, si vede, quindi, come due dei difetti della legge elettorale sopra evidenziati si sono manifestati con effetti gravi e dirompenti per la vita politica del Paese e per lo stesso funzionamento delle istituzioni.

Innanzitutto, la mancanza di un *quorum* per l'accesso al premio di maggioranza alla Camera ha comportato la spropositata conseguenza di assegnare (meglio: regalare) circa duecento deputati alla coalizione che ha preso più voti, a fronte di un risultato

elettorale inferiore al 30% (con un beneficio, quindi, in termini percentuali del 25% dei suffragi) e di un distacco dalla seconda coalizione dello 0,4% circa (pari a 124.000 voti circa di differenza).

Inoltre, la disomogeneità del meccanismo di computo del premio di maggioranza tra Camera e Senato ha impedito la costituzione di maggioranze uniformi nelle due Assemblee.

Si tratta, come si vede, di due inconvenienti (forse tra loro contraddittori) che hanno prodotto, per un verso, un *vulnus* al principio di rappresentatività e, per un altro, un *impasse* nella formazione del Governo (mentre scriviamo non è ancora chiaro su quale maggioranza al Senato si reggerà il prossimo Esecutivo e, ancora prima, se riuscirà a formarsi).

Sono due importanti fattori di criticità che, da qualunque prospettiva li si esamini, stanno rivelando, in tutta la loro gravità, l'inadeguatezza della legge elettorale vigente e la necessità di una sua (urgente) riforma.

## **6.- Ipotesi di riforma della legge elettorale.**

In questo paragrafo ci occuperemo di formulare alcune ipotesi di correzione dell'attuale legge elettorale, tenendo conto dei difetti che sono stati denunciati a suo carico e degli esiti dell'ultima consultazione politica.

L'analisi di questi ultimi ha, innanzitutto, palesato la gravità degli effetti distorsivi (della rappresentatività) prodotti dall'assenza di un *quorum* per l'accesso al premio di maggioranza.

Nelle elezioni relative alla Camera dei Deputati si è, in particolare, dimostrato come la coalizione vincente, e che ha, quindi, ottenuto 340 seggi, ha ottenuto solo il 29,54% dei voti, con uno scarto dalla seconda coalizione di pochi decimali (0,4% circa), con le gravi alterazioni del principio di rappresentanza (che ne resta seriamente inficiato) sopra evidenziate.

Pur comprendendo le ragioni, inerenti la governabilità, che hanno giustificato l'introduzione del meccanismo in esame, si deve, nondimeno, rilevare che l'assenza di una soglia minima, che autorizza l'attribuzione del premio, ovvero di un metodo di calcolo che attribuisca i seggi in premio in proporzione al quoziente conseguito (con un incremento del premio in ragione dell'aumento dei voti presi) implica, quale conseguenza immediata, la produzione di gravi effetti sproporzionali e di un ingiustificato *deficit* di rappresentatività.

Occorre, ancora, rilevare che l'attribuzione automatica del premio di maggioranza produce, sì, l'effetto di conseguire la formazione di una maggioranza omogenea (ancorchè di coalizione), ma quando il risultato elettorale reale è molto lontano da quello virtualmente considerato, la debolezza della maggioranza parlamentare (in quanto consapevole di non esserlo anche nel Paese) non può che riflettersi sull'azione di governo, infirmandola ed infiacchandola.

Il vizio appena evidenziato può essere sanato, come già osservato, mediante due correttivi (tra di loro, di norma, alternativi, ma che possono anche cumularsi): l'introduzione di una soglia minima (che appare ragionevole determinare in un *quorum* prossimo al 40%) che legittima l'attribuzione del premio in seggi; la previsione di un meccanismo che determina il numero dei seggi in "regalo" in proporzione alla percentuale di voti effettivamente conseguiti (anche con un criterio di calcolo progressivo), ovvero secondo diversi scaglioni (ad esempio, una percentuale di premio per la fascia tra il 20% e il 30% di voti ottenuti, una, superiore, per quella tra il 30% e il 40%, ed una, ancora superiore, per quella compresa tra il 40% e il 50%).

E' vero che tali due correttivi possono non assicurare la formazione di una maggioranza stabile quale immediato prodotto delle elezioni, ma è anche vero che il sacrificio della rappresentatività può essere sopportato dal sistema fino a un certo punto; non certo fino al punto di stravolgere i rapporti di forza reali tra i partiti che hanno partecipato alla competizione elettorale.

L'altro difetto che si è manifestato in tutta la sua gravità nell'ultima consultazione elettorale è senz'altro quello della mancanza di una maggioranza politica (riferibile, cioè, a una sola coalizione di liste) al Senato e, quindi, in definitiva, della ingovernabilità (o, comunque, di una rilevante difficoltà nella formazione del Governo).

Il vizio in esame deriva dal diverso meccanismo di calcolo del premio di maggioranza e, quindi, di assegnazione dei seggi, a sua volta dovuto all'esigenza di rispettare il precetto dell'art.57 della Costituzione, là dove prescrive che il Senato "è eletto a base regionale".

Si tratta, ora, di verificare se tale previsione produca un vincolo costituzionale al legislatore elettorale anche nella determinazione dei criteri e delle modalità di calcolo del premio di maggioranza, limitandoli ad ambiti regionali, ovvero se il precetto costituzionale può ritenersi rispettato con la sola delimitazione delle circoscrizioni entro i confini delle regioni, senza necessariamente circoscrivere dentro quei limiti spaziali anche il funzionamento del premio di maggioranza.

La questione si risolve nell'analisi del contenuto precettivo della ricordata formula costituzionale ("è eletto a base regionale") che, per la genericità della sua formulazione testuale, può essere intesa sia come riferita alla sola delimitazione territoriale delle circoscrizioni, sia come estesa anche al metodo di assegnazione dei seggi sulla base di un premio di maggioranza.

Premesso che possono addursi argomenti a sostegno di entrambe le opzioni ermeneutiche e che non è questa la sede per scrutinare analiticamente la fondatezza delle due tesi, basti, qui, osservare che l'esegesi minimale (quella, cioè, che limita la portata precettiva della norma alle sole dimensioni territoriali delle circoscrizioni) appare del tutto plausibile, atteso che l'uso dell'espressione "a base regionale" sembra riferirsi proprio all'articolazione geografica dei collegi sui quali distribuire le candidature ed al criterio fondamentale di attribuzione dei seggi, restando, quindi, estraneo all'ambito applicativo della disposizione il meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza.

Quest'ultimo, infatti, può ben essere applicato su base nazionale, senza snaturare la base regionale dell'elezione, che resterebbe confermata, a ben vedere, sia dagli ambiti delle circoscrizioni, sia dai criteri di riparto dei seggi (all'interno delle singole liste) spettanti ad ogni coalizione.

Se si accede alla tesi della compatibilità costituzionale dell'attribuzione del premio di maggioranza su base nazionale, anche il secondo inconveniente risulta superabile con una coerente modifica della legge, pur dovendosi rilevare che il problema della disomogeneità politica delle maggioranze nelle due Camere potrebbe comunque continuare a presentarsi, attesa la differenza dell'elettorato attivo nelle due consultazioni (che potrebbe comportare un risultato politico opposto nelle due votazioni).

In ordine, poi, al difetto dell'impossibilità dell'elettore di scegliere i suoi rappresentanti, ascrivibile alla regola delle liste bloccate, è sufficiente rilevare che tale difetto può essere superato o con la radicale sostituzione del sistema elettorale attuale con il maggioritario uninominale (anche se, in questo caso, a ben vedere, a scegliere i candidati nei collegi sono i partiti politici e agli elettori resta solo la possibilità di votarli o meno) o con l'introduzione delle preferenze.

Su quest'ultima opzione è il caso di rinviare alle considerazioni già svolte circa i vantaggi e gli svantaggi di tale modalità di voto, con la sola avvertenza che alcuni degli inconvenienti delle preferenze possono essere risolti con l'attribuzione all'elettore di un solo voto di preferenza, e con il divieto, quindi, di preferenze multiple (che scongiura, almeno, la possibilità di identificazione, da parte dei partiti, degli elettori nelle singoli sezioni).

La finalità di recuperare un rapporto diretto tra eletti ed elettori e di restituire, quindi, a questi ultimi una possibilità di scelta più consapevole e diretta dei propri rappresentanti può essere, inoltre, raggiunta, mantenendo il sistema proporzionale ed evitando le (tanto aborrite) preferenze, con la previsione di liste circoscrizionali molto corte (tre, quattro candidati) che permetterebbero, quindi, all'elettore di

conoscere direttamente i candidati e di esercitare la sua scelta in maniera più avvertita e personale.

Quanto, da ultimo, alla critica relativa alla mancanza di meccanismi che assicurino la rappresentanza di genere, deve, innanzitutto, rilevarsi che tale difetto sembra essere stato già emendato, di fatto, dai partiti con la compilazione delle liste nelle ultime elezioni, atteso che nel nuovo Parlamento le donne sono circa il 30%, e che, per ottenere la garanzia legale della pari rappresentanza tra uomini e donne, dovrebbe imporsi, con una modifica legislativa, la composizione delle liste bloccate con l'alternanza di candidati di generi diversi.

Così esaurita la rassegna (meramente tecnica) delle possibili soluzioni alle principali criticità addebitate alla vigente legge elettorale, ci occuperemo, nel paragrafo che segue, di esaminare le ulteriori possibili modifiche imposte da eventuali riforme del sistema istituzionale e tenteremo, poi, nell'ultimo paragrafo, di formulare (più liberamente) due proposte di riforma del sistema elettorale, che ci appaiono utili ed appropriate all'attuale contesto politico.

## **7.- Il sistema istituzionale vigente e gli scenari della sua evoluzione.**

La forma di governo all'interno della quale si colloca ed opera la vigente legge elettorale è costituita da un sistema parlamentare, nel quale, cioè, vengono elette dal corpo elettorale le (sole) due assemblee legislative, che accordano al Governo nominato dal Presidente della Repubblica, sulla base della consultazione dei gruppi politici presenti in Parlamento, la fiducia, che condiziona la nascita ed il mantenimento in vita dell'Esecutivo.

Come si vede, nel sistema delineato dalla Costituzione, costruito sulla centralità delle assemblee legislative, le maggioranze si formano in Parlamento, che accorda poi la fiducia all'Esecutivo nominato dal Presidente della Repubblica.

Ma se, sul piano giuridico-formale il nostro resta un sistema parlamentare, la prassi introdotta dalla vigente legge elettorale appare maggiormente compatibile con le

forme di governo del premierato o, addirittura, del presidenzialismo (ovvero del semipresidenzialismo).

*Ut supra* già osservato, infatti, gli adempimenti (contestuali alla presentazione delle liste) relativi alla presentazione del programma di governo ed all'indicazione del capo della coalizione producono l'effetto di trasformare le elezioni politiche (con le quali si scelgono solo i deputati e i senatori) in elezioni dirette dell'Esecutivo (pur restando formalmente inalterati i poteri di quest'ultimo e le dinamiche istituzionali dei suoi rapporti con gli altri organi costituzionali).

Questa metamorfosi del significato e degli effetti delle elezioni politiche ci suggerisce di scrutinare le ipotesi di modifica della legge elettorale alla stregua del parametro delle prospettive di revisione dell'attuale assetto istituzionale.

Come si è già osservato, infatti, ciascun sistema elettorale risulta maggiormente appropriato ad una diversa forma di governo, intendendosi per tale la distribuzione dei poteri tra i diversi organi costituzionali.

L'efficacia e l'utilità di un sistema elettorale dipende, infatti, sia dall'oggetto del voto, se sia, in particolare, limitato al Parlamento o se si estenda fino alla scelta del Presidente della Repubblica e/o del Capo dell'Esecutivo, sia, di conseguenza, dalla consistenza e dal contenuto dei poteri degli organi costituzionali eletti.

L'oggetto della presente indagine sarà, comunque, circoscritto alla mera disamina della maggiore o minore coerenza di ciascun sistema elettorale alle diverse forme di governo, senza estendersi fino all'analisi dettagliata dei contenuti, delle criticità e dei pregi di queste ultime.

Sotto un profilo strettamente metodologico, infatti, dovrebbe logicamente prima progettarsi una modifica della forma di governo e del bicameralismo e, solo dopo, costruirsi sopra una legge elettorale appropriata, e non viceversa (come spesso accade nel dibattito politico).

Con una prima considerazione si può rilevare che un fattore discriminante è costituito dalla permanenza o meno del bicameralismo perfetto, sotto il profilo, più che

dall'identità della funzione legislativa tra le due Camere, dell'attribuzione ad entrambe del pari potere di accordare la fiducia al Governo.

E' evidente, infatti, che se l'assetto del bicameralismo resta immutato dev'essere corretto il meccanismo di computo del premio di maggioranza, in quanto quello attuale si rivela astrattamente idoneo a costituire maggioranze di diverso segno politico nelle due Camere e di complicare, quindi, la nascita e il funzionamento del Governo; se, invece, la Camera alta (il Senato) viene configurata come una assemblea rappresentativa delle regioni, con competenze legislative limitate e senza l'attribuzione anche ad essa della prerogativa costituzionale di accordare la fiducia al Governo, il predetto *vulnus* diventa pressoché irrilevante ai fini della formazione dell'Esecutivo, con la conseguenza che la possibile disomogeneità politica delle due Camere produce inconvenienti meno gravi e può anche essere tollerata dal sistema.

Quanto, invece, alle possibilità di revisione della forma di governo, una prima ipotesi da considerare è quella dell'introduzione del c.d. premierato, e, cioè, di una forma di governo parlamentare nel quale, però, il Primo Ministro ha il potere di nomina e di revoca dei ministri, è il solo titolare del rapporto fiduciario con il Parlamento, può indire le elezioni anticipate, può essere sfiduciato solo con la contestuale attribuzione della fiducia ad un altro Primo Ministro (c.d. sfiducia costruttiva).

Come si vede, si tratta di una forma di governo che, pur conservando il vincolo fiduciario tra Parlamento ed Esecutivo, rafforza i poteri del capo di quest'ultimo (che, in alcune varianti, può anche essere eletto in via diretta) e che, quindi, esige meccanismi elettorali che assicurino maggioranze parlamentari coese ed affidabili (il più possibile politicamente coerenti con il Primo Ministro).

In tale prospettiva, la legge elettorale vigente appare particolarmente appropriata, prevedendo già l'indicazione del capo della coalizione (naturalmente destinato a diventare il Primo Ministro nel caso in cui la coalizione di liste che lo sostiene consegua il premio di maggioranza).

Resta, anche qui, il problema della possibilità della disomogeneità politica delle maggioranze nelle due Camere, che potrebbe essere risolto come già ipotizzato *supra* (al paragrafo che precede).

Nel caso, invece, dell'introduzione di forme di governo presidenziali o semipresidenziali il problema è complicato dal fatto che il corpo elettorale non si limita ad eleggere i membri del Parlamento, ma elegge (contemporaneamente o separatamente) anche il Presidente della Repubblica (che, nei sistemi presidenziali, è anche il capo monocratico dello Stato e dell'Esecutivo senza essere legato da alcun vincolo fiduciario al Parlamento, mentre, in quelli semipresidenziali, condivide le funzioni di governo con l'Esecutivo, da lui nominato e legato all'assemblea rappresentativa da un rapporto fiduciario).

Come si vede, in entrambi tali sistemi, si rivela decisiva, ai fini del loro funzionamento, l'esigenza dell'omogeneità politica tra il capo dello Stato (eletto direttamente dal popolo) e il Parlamento, al fine di evitare quelle ipotesi (variamente denominate di "governo diviso" o di "coabitazione") in cui la diversa appartenenza politica del Presidente (nonché responsabile dell'Esecutivo) e della maggioranza parlamentare può produrre difficoltà di attuazione delle iniziative legislative governative e costringe i soggetti costituzionali coinvolti a stipulare complessi e defatiganti accordi di mediazione al fine dell'approvazione delle leggi più importanti. Prescindendo da (peraltro opinabili) giudizi di appropriatezza e di coerenza di tali sistemi con la storia politica ed istituzionale repubblicana del nostro Paese, si deve, in ogni caso, rilevare che, là dove tali sistemi funzionano, sono previsti, innanzitutto, la contestualità (come negli Stati Uniti) delle due elezioni, ovvero la loro vicinanza temporale (come in Francia, là dove si vota per il Parlamento poche settimane dopo delle elezioni presidenziali) e, poi, meccanismi elettorali sostanzialmente maggioritari (come quello plurinominale negli Stati Uniti o quello uninominale a doppio turno come in Francia).

Entrambi tali accorgimenti dovrebbero, infatti, ridurre al massimo il rischio (che, tuttavia, può sempre verificarsi e che non appare evitabile con meccanismi sicuri) di

diverse appartenenze politiche delle maggioranze nelle assemblee rappresentative e del Presidente.

In ogni caso quei sistemi sono strutturati in modo da bilanciare i diversi poteri costituzionali (pesi e contrappesi), sicchè anche la disomogeneità politica tra gli stessi viene vissuta come produttiva di effetti politici equilibrati e di dinamiche virtuose.

In Italia, a nostro avviso, la strutturale contrapposizione tra i blocchi politici in campo impedirebbe (o, comunque, renderebbe estremamente faticosa) un'efficace gestione di conflitti politici tra Esecutivo ed assemblee legislative, in quanto estranea alla nostra tradizione politica ed istituzionale.

Se si dovesse, comunque, optare per un sistema presidenziale o semipresidenziale, occorrerebbe, comunque, contestualmente introdurre formule di voto maggioritarie (uninominali, plurinominali o a doppio turno), che (si ripete) appaiono quelle più coerenti con quelle tipologie di forme di Governo.

Come si vede, la preannunciata (anche se per l'ennesima volta) stagione di riforme istituzionali non potrà prescindere da una contestuale e coerente revisione del sistema elettorale, al fine di renderlo il più appropriato e funzionale possibile alla nuova architettura delle istituzioni (qualunque essa sia).

## **8.- Due proposte di riforma elettorale: una a Costituzione vigente e una a Costituzione modificata.**

Da ultimo ci permettiamo di formulare due proposte di modifica dell'attuale legge elettorale: una compatibile con l'assetto costituzionale vigente ed una che ne presuppone una modifica.

La prima è costituita dal sistema elettorale a doppio turno, con l'ammissione al secondo turno dei due candidati che hanno ottenuto più voti (sempre che nessuno dei due abbia conseguito la maggioranza assoluta al primo turno).

E' vero che tale sistema è estraneo alla storia politica italiana, ma, nell'attuale contesto politico, ci appare come quello più adatto a coniugare (pur con tutti i suoi limiti) semplificazione partitica, rappresentatività e governabilità.

Il doppio turno, infatti, pur nella frammentazione presente oggi nel nostro Paese, costringe i partiti ad accordarsi (almeno al secondo turno, se non anche al primo), a stipulare intese programmatiche, ad evitare (nello stesso campo politico) contrapposizioni e divisioni eccessive e a negoziare, in definitiva, candidature unitarie, ma rappresentative di più soggetti politici.

Tali dialettiche, peraltro, non devono essere giudicate negativamente, ma vanno valutate favorevolmente, nella misura in cui preparano alleanze parlamentari e, quindi, intese di governo.

E' evidente che da tale meccanismo rischiano di restare escluse le forze estreme o antisistema, ma ci pare un prezzo ragionevole da addebitare ai partiti del tutto indisponibili al dialogo o ad alleanze in uno dei due o tre campi politici che si contendono i seggi in palio.

La composita geografica politica del nostro Paese consentirebbe, inoltre, una rappresentanza politica equilibrata; ciò che non accadrebbe, invece, nei sistemi che presentano una distribuzione più uniforme su tutto il territorio nazionale (nei quali può accadere che il primo partito, anche leggermente prevalente sul secondo, consegua la stragrande maggioranza dei seggi in palio).

Quanto alla governabilità, è vero che il sistema proposto non assicura, con un vincolante criterio matematico, l'assegnazione della maggioranza dei seggi al medesimo partito (o alla stessa alleanza partitica), ma è anche vero che i meccanismi virtuosi di aggregazione (sopra segnalati) in ciascun campo politico dovrebbero indurre la concentrazione dei voti su due poli (con un forte ridimensionamento di eventuali terze o quarte forze), con la conseguenza che gli effetti maggioritari appaiono non solo possibili, ma anche altamente probabili.

Tale conclusione, senz'altro corretta (in astratto) e fortemente condivisa, necessita, tuttavia, della seguente precisazione.

L'effetto di semplificazione normalmente indotto dal metodo del doppio turno può, infatti, completamente annullarsi (con l'effetto perverso, anzi, di consolidare un assetto tripolare e di compromettere la governabilità) nelle situazioni, quale quella attualmente presente in Italia, in cui esiste un terzo partito molto forte, indisponibile a coalizzarsi con gli altri due e, perciò, capace, ove acceda al secondo turno, di attrarre i voti degli elettori del partito rimasto escluso (non per effetto di un'adesione politica, ma al fine di impedire il successo del candidato dell'altro partito).

Paradossalmente, in questa situazione un terzo partito antisistema (ma competitivo) può beneficiare, con il doppio turno, di un numero di seggi superiore a quello che avrebbe conseguito con una formula proporzionale.

Pur nella consapevolezza che si verifichi la segnalata eterogenesi dei fini (un rafforzamento del tripolarismo, anziché l'atteso bipolarismo), il sistema del doppio turno resta, comunque, idoneo a ridurre la frammentazione del sistema partitico e, con un elettorato maturo e responsabile, a favorire la governabilità.

La seconda proposta, invece, come preannunciato, postula una preliminare (o contestuale) revisione costituzionale.

La riforma costituzionale presupposta (già contemplata in diversi disegni e proposte di legge, ma mai approvata in via definitiva) è costituita dal superamento del bicameralismo perfetto, con la configurazione del Senato (infatti denominato "federale") quale Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, con la conseguente limitazione della sua funzione legislativa alle sole materie che interessano direttamente le regioni e gli enti locali e, soprattutto, per quanto qui rileva, con la concentrazione nella sola Camera dei Deputati (alla quale viene attribuita la rappresentanza politica generale) della titolarità del rapporto fiduciario con il Governo.

Tale modifica costituzionale influenza indirettamente la scelta del sistema di elezione dei membri della Camera dei Deputati, in quanto la fiducia all'Esecutivo dev'essere accordata solo da quest'ultima, con la più evidente conseguenza che la governabilità viene assicurata dalla previsione di meccanismi maggioritari nella sola, predetta

Camera (con il superamento del problema della possibile disomogeneità politica nei due rami del Parlamento).

Così semplificata la questione della governabilità, ci pare sufficiente confermare l'impianto della legge elettorale vigente, con tre soli correttivi: l'introduzione della possibilità di esprimere una preferenza (che restituisce agli elettori un potere di scelta dei loro rappresentanti), la determinazione di una soglia minima per lucrare il premio di maggioranza (che indichiamo nel 37,5%) e la fissazione di una soglia di sbarramento (senza deroghe od eccezioni) non inferiore al 5% per le singole liste e al 15% per le coalizioni.

Si potrebbe obiettare che le ultime due modifiche risultano idonee ad impedire la formazione di una maggioranza e a riprodurre gli attuali problemi di governabilità, ma ci permettiamo di replicare che, per un verso, l'assenza di un *quorum* per il conseguimento dei seggi in premio presenta effetti distorsivi troppo gravi per essere sopportati dal sistema e, per un altro, che la fissazione della suddetta soglia (o di un'altra, non inferiore, comunque, al 35%) dovrebbe (l'uso del condizionale è d'obbligo) indurre le forze politiche affini e contigue a coalizzarsi (al fine di conseguire il predetto beneficio) e a scoraggiare, di contro, velleitarie iniziative solitarie (che dovrebbero, parimenti, essere disincentivate anche dall'innalzamento della soglia di sbarramento).

E non serve esercitarsi su simulazioni in ordine agli esiti delle recenti elezioni politiche con i due sistemi appena proposti, sia perché la differenza delle regole elettorali induce automaticamente inedite ed imprevedibili dinamiche di composizione partitica degli interessi politici (potendo favorire alleanze allo stato non immaginabili), sia perché la straordinaria mobilità dell'elettorato documentata dalle recenti elezioni, unitamente all'accelerazione della metamorfosi del sistema partitico, impediscono qualsivoglia analisi del voto che si limiti a tradurre gli esiti delle ultime consultazioni secondo diversi meccanismi di attribuzione dei seggi.

Senza alcuna pretesa di aver individuato la panacea ai problemi del sistema politico ed istituzionale italiano, ci pare, tuttavia, di aver identificato alcune correzioni che potrebbero consentirne un funzionamento migliore.

Giova, tuttavia, da ultimo, avvertire che, in una situazione partitica (quale quella che ci hanno consegnato le ultime elezioni politiche) in cui nessun partito (ma anche nessuna coalizione) raggiunge il 30% dei voti, risulta davvero arduo costruire un sistema elettorale che riesca a coniugare, con dosaggi equilibrati delle formule e degli effetti, rappresentatività e governabilità.

Non ci resta, in conclusione, che formulare l'auspicio che nella legislatura che sta per cominciare prevalga, sulle (pur comprensibili) spinte miopi e particolaristiche, la ricerca di soluzioni finalizzate all'introduzione di un rinnovato assetto di regole capace di accrescere la funzionalità del sistema politico-istituzionale e, in definitiva, di riconciliare la politica con la società.