

Lara Trucco*, **DEMOCRAZIE ELETTORALI E STATO COSTITUZIONALE**, Torino, Giappichelli, 2011, pp. XVIII-654

1. Lo studio si propone di offrire un contributo al dibattito in corso sulla fisionomia dei sistemi elettorali, attraverso gli strumenti propri del diritto costituzionale, prendendosi le mosse dalle caratteristiche del suffragio individuale sin dalle regole della sua espressione e tenendo in considerazione come, su di esso, impattino gli ulteriori meccanismi che compongono detti sistemi, visti non semplicemente come procedimenti destinati a trasformare i voti in seggi, ma chiamati (ancor prima) ad articolare le preferenze individuali in voti. Ed infatti, se è vero che l'eguaglianza del voto è progressivamente assurta a vera e propria "stella polare" nel perseguimento dell'ideale democratico (partendosi dalla stagione del suffragio ristretto per approdare a quella del suffragio universale), ciò, però, è avvenuto, prestandosi attenzione quasi in maniera assorbente al riconoscimento della sua titolarità, ma con minor considerazione della ripercussione di tutte le altre componenti del sistema elettorale sulla sua effettiva portata sostanziale (ovvero sulla sua capacità di incidenza).

Nel lavoro, si sono pertanto esaminati i meccanismi tecnici di valorizzazione/rivitalizzazione del circuito di rappresentanza politica, concentrandosi soprattutto sugli "strumenti" di composizione della scelta elettorale collettiva nell'ambito di un sistema di elezione che intenda essere plasmato nel rispetto dei fondamentali valori costituzionali. Di qui, dunque, lo svolgimento di una più complessiva indagine sulla strutturazione dei vari sistemi elettorali, sia dal punto di vista teorico-generale, sia da quello tecnico-giuridico, con una particolare concentrazione sul dato storico-comparatistico. Al proposito, anche senza volersi riferire a scenari storici ormai archiviati (ma quanto?) caratterizzati da una parsimoniosa "concessione" della cittadinanza (v. criteri censitari vs. criteri di elargizione automatici) o da marchingegni innestati nei meccanismi elettorali (v. elezioni di 2° grado, *malapportionment*, *gerrymandering*...), il pericolo maggiore, oggi, è risultato provenire dalla denuncia (anche un po' alla moda ...) di una supposta "ideologia della democrazia" che, in realtà, poco (continua ad avere) a che fare con l'attuazione di quel principio di sovranità popolare che costituisce il cuore dello Stato costituzionale contemporaneo.

Per la precisione, dalla ricerca è emersa la perdurante difficoltà a superare, finalmente, vuoi le considerazioni di chi, già tempo addietro, lamentava la "difficoltà del corpo elettorale di far valere la propria voce", vuoi di chi vedeva nelle elezioni "meccanismi più predisposti all'espressione di un qualche consenso nei confronti di una certa spartizione del potere", che non alla "generazione" dello stesso potere politico. In questo senso, si è cercato di mettere a fuoco le principali ragioni di tale perdurante "incompiutezza", rilevandosi come la dimensione "procedurale" del prisma democratico continui ad essere "mortificata", dove più, dove meno, da una serie di "blindature" che ne ostacolano – o, addirittura, ne impediscono – una resa democraticamente adeguata: non solo nella direzione "massimale" del conseguimento del "merito nell'imparzialità", che dovrebbe costituire il nucleo centrale della loro stessa configurazione, ma financo in quella "minimale" della presa di sostanza di una effettiva volontà (sovranità) popolare, perlopiù a tutto vantaggio di soluzioni precostituite (a detrimento della libertà e dell'eguaglianza del suffragio).

* Lara Trucco è ricercatrice di diritto costituzionale (e dottore di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi) presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova.

Insomma, malgrado la coesistenzialità dei sistemi di elezione di assemblee parlamentari democratiche allo Stato come prodotto dalla tradizione costituzionalistica occidentale, proprio il versante dei “diritti politici” (a differenza, per esempio, di quello concernente le c.d. libertà individuali) sembra ancora risultare tra i più imperfetti, ma, per ciò stesso, si ritiene, ancora “capace di evolversi”. In questo senso, in un’ottica sensibile a sancire definitivamente il distacco dal suddetto approccio di tipo ideologico, mettendo, per contro, a fuoco il “valore costituente” ed i punti di contatto tra partecipazione politica e principio di sovranità popolare, è necessario prendere atto del fatto che in gioco vi è la salvaguardia e la valorizzazione dell’esercizio di quella quota del complessivo “potere” del corpo sovrano di cui ciascuna componente del gruppo sociale, in quanto tale, è parte. Chi, poi, condivide l’idea che tale versante (dei c.d. “rapporti politici”), fondando la propria stessa ragion d’essere su di una risorsa “limitata” quale è “la sovranità” risulti, per sua stessa natura, maggiormente “contrattabile” rispetto alle situazioni più intimamente legate alla sfera personale dell’individuo, non può non trovarsi d’accordo sulla necessità di una attenta e calibrata opera di “distribuzione” e di “conformazione”, “della materia”, da parte del legislatore costituente e dell’operatività di “istanze arbitrali” capaci di garantirne e monitorarne gli esiti. Più in generale, in quest’ottica, è possibile avvedersi di come il circuito politico democratico, per essere pervio, necessiti di impiantarsi su sistemi politico-istituzionali al possibile “aperti” e “fluidi”, nell’ambito dei quali le scelte vengano prese garantendosi pari e consistenti capacità di incidenza sugli esiti finali.

Oltre alle più dirette implicazioni sui sistemi di elezione (in senso stretto considerato), quanto così rilevato ha portato, finalmente, a guardare favorevolmente all’istituzione di organi terzi ed imparziali, in grado di “sorvegliare” che l’applicazione dei meccanismi elettorali avvenga sulla base e nel rispetto di regole eque: istituzionalizzazione di un “quarto potere” (accanto ai “tre” tradizionali) che, del resto, è parsa la strada, si direbbe, “naturale” in altre culture costituzionali e verso cui è andata orientandosi, significativamente, anche l’evoluzione dei modelli costituzionali di stampo europeo, a favore, cioè, di un generale abbandono di quella (ulteriore) “blindatura” consistente nell’affidare agli stessi soggetti “controllati” il fondamentale ruolo di “controllori” di se medesimi. In questa stessa direzione, è stato positivamente valutato (sia pure con le dovute cautele e gradualità) anche lo “sganciamento” del “controllo elettorale” dalla sfera di dominio riservato agli Stati, a favore dell’emergere di un qualche “contrappeso” sul piano europeo e internazionale, nei confronti di eventuali abusi/degenerazioni, in chiave autoritaria, nella dimensione nazionale.

2. In questo quadro, anche (e soprattutto) l’evoluzione costituzionale del nostro Paese, almeno a partire dall’Unità nazionale, ha costituito deliberato oggetto di studio, con particolare riferimento al passaggio dal sistema, tipico di uno Stato di notabili della fase dominata “della Destra”, a quello, connotato da qualche (marginale) apertura dei governi “della Sinistra storica”, fino all’abbandono, nel 1919, dell’imperante impronta maggioritaria a favore, anche a seguito dell’affermarsi dei partiti di massa e del riconoscimento del suffragio universale maschile, della proporzionale. Gli svolgimenti seguiti alla Seconda Guerra mondiale (e, per taluni versi, la stessa fase della dittatura) sono stati, del pari, indagati, nel sostanziale riprodursi dei moduli elettorali del tramonto dello Stato liberale. Si è così pervenuti, infine, ai nostri giorni, attraverso la più recente svolta del 1993, con l’introduzione, per la prima volta nell’ordinamento repubblicano, di un sistema misto a vocazione prevalentemente maggioritaria, fino al suo stesso ripudio da parte della legge elettorale del 2005, che, pure, ha mantenuto una torsione maggioritaria, in esito, però, non ad un “naturale” meccanismo del suffragio, ma in base ad un, quanto mai, artificioso premio di maggioranza, cui fanno da cornice ulteriori “ingessature” sia sul versante che precede le elezioni – in ordine alla regolamentazione dei partiti politici –, sia su quello che

segue le elezioni stesse – con riferimento alla c.d. verifica dei poteri –, con un’inevitabile mortificazione (se non il vero e proprio annientamento) di ogni valenza del voto e, con essa, della libertà di suffragio. Per la precisione, sotto il profilo dogmatico, la disamina dell’attuale caso italiano è stata condotta con riguardo al ricorso al voto blindato (cap. I), al formante circoscrizionale (cap. II), alla configurazione della clausola di sbarramento (cap. III), alla particolare fisionomia del suffragio nell’elezione dei rappresentanti dell’Italia al Parlamento europeo (capp. I, IV e V), all’appartenenza del sistema elettorale alla famiglia proporzionale del quoziente, pur nella sua connotazione, come si diceva, ibridata (cap. V), ed al ruolo del premio di maggioranza nel contesto di un sistema, appunto, misto (cap. VI).

Dall’analisi di tali aspetti, è dunque emersa l’estrema fragilità delle basi su cui si erige la democrazia italiana, al punto da rendere più rispondente alla realtà ravvisare, piuttosto, la vigenza, nel nostro Paese, di una “nomenclatura” democratica. In particolare, come si è cercato di dimostrare nel corso dello studio, nell’arco di più di mezzo secolo, si è passati da un’esasperata partitocrazia ad un personalismo estremo della politica, il cui comune denominatore può forse riconoscersi in un antiparlamentarismo strisciante e, in ultima analisi, nella negazione del valore fondante del momento elettorale. Un tale decadimento della “democrazia” in una mera “democrazia elettorale”, dove, cioè, il voto è deprivato, per il combinato gioco della precostituzione degli eletti e della pressoché vuota ritualità dell’elezione, di ogni portata sostanziale, mentre, da un lato, ha reso meno probabile (se non addirittura impossibile) un reclutamento (per “via elettorale”) “imparziale nel merito” del personale politico, dall’altro lato, ha finito per aprire la strada a moduli “alternativi” di gestione del potere, quali la sfuggente (e di moda) fenomenologia denominata *governance*, consistente, in ultima analisi, nella vera e propria “rinuncia”, da parte dello Stato, a farsi carico della cura di interi settori ordinamentali, a tutto vantaggio del perseguimento di politiche di “de-statalizzazione” e dell’imporsi di logiche di tipo privatistico-manageriale verosimilmente poco propense ad avere di mira il bene comune.

Non sorprende, dunque, che (anche e soprattutto) in Italia, specie negli ultimi tempi, si sia presentato “il fantasma” dell’astensionismo elettorale (di protesta) e si senta parlare, con sempre maggiore frequenza ed insistenza, di “declino della democrazia”, di “parabola discendente dell’ideale democratico”, o di “postdemocrazia”, se non di “democrazia illusoria”, di “democrazia inarrivabile”, o, addirittura, di “truffa democratica”. E, ciò, sebbene, da noi così come in tutte le principali democrazie rappresentative, con un qualche paradosso, l’ideale democratico attenda ancora di essere praticato in una misura adeguata, se non addirittura ottimale. Soprattutto, non v’è da meravigliarsi se, dinnanzi all’incapacità del sistema di conseguire l’atteso, ridetto, obiettivo di reclutamento (di chi rappresenta e governa) “del merito nell’imparzialità”, affiori la tentazione dell’elettore stesso di investire la propria fiducia in altri strumenti di conseguimento del consenso, segnatamente, in forme personalistico-carismatiche di gestione del potere, attribuendosi, ad esse, la capacità di ovviare all’inappagante stato di cose, col rischio di contribuire, tuttavia, così facendo, al crollo dell’intera impalcatura democratica.

3. Proprio la peculiare realtà italiana, peraltro, ha contribuito a mettere a fuoco (si noti) in senso propositivo, quella più generale origine della incompiutezza dei circuiti di rappresentanza politica di cui si diceva, ovvero del perdurante predominio della dimensione oligarchico-elitaria rispetto a quella egualitario-democratica. Da essa, infatti, è risultata comprovata l’idea del mancato compimento (anche e, per certi versi, soprattutto) da noi, sul versante “politico” dell’ideale democratico, in una forma quanto meno apprezzabile, di quel “salto di qualità” che, invece, ha avuto modo di sperimentare il versante dei c.d. diritti civili (che, non a caso, si può ritenere quello che, per ora, sta contribuendo alla tenuta della coesione sociale nel nostro Paese), attraverso la più adeguata costituzionalizzazione della materia. D’altro canto, ciò ha dato forza all’idea

dell'opportunità – se non vera e propria necessità – di operare quel perfezionamento di tale versante di cui si diceva – attraverso, particolarmente, la valorizzazione, con norme costituzionali, dei principi cardine del circuito democratico (*in primis*, sul versante del sistema di votazione e di quello di assegnazione dei seggi) –, persuasi che ciò potrebbe produrre una serie di importanti ricadute, vuoi nella direzione di aprire le regole legislative del sistema elettorale al sindacato di costituzionalità, vuoi col favorire la condivisione ed il consolidamento di un patrimonio culturale politico, parte integrante del retroterra democratico nazionale, europeo ed, in prospettiva, transnazionale. In tali condizioni, infatti, risulta possibile ed anzi (più) probabile che il corpo sociale, sia nella sua puntuale configurazione di “corpo elettorale”, sia in quella più continua di “opinione pubblica”, possa realmente agire come motore propulsivo, col premiare e sanzionare l'azione di governo, nel convincimento di come sia il lato “procedurale”, sia il lato “sostanziale” del sistema elettorale costituiscano aspetti parimenti essenziali a sostenere la natura democratica ordinamentale.

Se, dunque, una rifondazione delle regole elettorali, auspicabilmente (anche) attraverso la costituzionalizzazione di solidi principi orientatori idonei a perfezionare lo Stato di diritto costituzionale anche in *subiecta materia*, pare una strada obbligata (nell'auspicio che possano crearsi presto le condizioni per il suo percorrimto...), dallo studio dovrebbe altresì emergere che la valorizzazione del lato “procedurale” della democrazia elettorale, pur continuando a costituire una precondizione (se si vuole, uno “zoccolo duro”) immancabile degli ordinamenti che ambiscano ad essere considerati delle “democrazie” (trattandosi, a tutt'oggi, di un criterio ampiamente “condiviso” e universalmente “rivendicato” di legittimazione democratica del potere), da solo non basta ad indurre e consolidare la natura democratica stessa di un ordinamento (peraltro, è stato soprattutto in quest'altra direzione che, come del resto, sovente, accade, la ricerca è approdata più che a definitive conclusioni, a nuove premesse, reclamanti, a loro volta, di essere ulteriormente approfondite...). In particolare, è ineludibile, sul versante per così dire “sostanziale”, dotare gli elettori – e, *amplius*, il corpo sociale – del necessario patrimonio di conoscenze tecniche e politiche (detto altrimenti, se è vero che, sul versante “procedurale”, non si può/deve arrivare a produrre, attraverso i meccanismi di elezione, un po' come avviene nei labirinti, una sostanziale prefigurazione dei risultati, bisogna, però, altresì, che anche gli elettori siano messi nelle condizioni di valutare le implicazioni ed in ultima analisi la bontà delle “regole del gioco” a cui partecipano come “parte attiva”: del resto, specie in tale ambito *tout se tient*). Ciò che è tanto più vero nello Stato costituzionale odierno, se sol si considera – come si è cercato di evidenziare nel corso della ricerca – che i sistemi elettorali hanno toccato attualmente un punto molto elevato di tecnicismo, tanto che la “commistione” di componenti elettorali può dirsi divenuta ormai una loro caratteristica primaria. Là dove, non pare (più) nemmeno eludibile che, all'atto di predisporre i meccanismi elettorali, si riesca ad intercettare ed al possibile soddisfare gli *inputs* promananti dalla stessa società.

Per diverso (ma pur connesso) profilo, il legislatore deve essere consapevole del probabile (per non dire “certo”) fallimento di interventi legislativi che mirino, attraverso il solo percorrimto della via elettorale, a migliorare lo stato delle cose, segnatamente, nella direzione dell'efficienza dell'azione di governo. Ed infatti, con l'accertata idoneità dei sistemi di elezione di conformare in senso migliorativo tale versante, debbono coniugarsi meccanismi di razionalizzazione dei restanti nodi del circuito dell'indirizzo politico. Si pensi, solo per menzionare alcuni fenomeni emblematici, al problema della “volatilità” eccessiva della rappresentanza parlamentare, registrabile, per vero, anche in altre realtà, in cui, come in Italia, la dimensione partitica si istituzionalizza nell'organizzazione parlamentare “dai gruppi e per i gruppi”, ma che, a differenza di altre esperienze, nel nostro Paese, specie in tempi recenti, ha finito per costituire “la regola”, invece che

l'“eccezione”, presentandosi addirittura una certa convenienza, per gli eletti *uti singuli*, ad alimentare l'entropia parlamentare. Tendenza che, peraltro, è andata ad innestarsi in un quadro caratterizzato, da un lato, da un formato partitico nostalgico e proclive a piegarsi alle vecchie logiche proporzionaliste e, dall'altro lato, da un quell'impianto istituzionale “a debole razionalizzazione”, su cui si trovò infine a ripiegare il Costituente con l'approvazione del ben noto ordine del giorno Perassi presentato all'Assemblea costituente il 4 settembre 1946, con cui, però, furono lasciati irrisolti quei problemi di stabilità e di rendimento dell'azione di governo destinati a mantenersi fondamentalmente intatti fino ai giorni nostri.

Indice Sommario:

Premessa. – I. L'articolazione delle preferenze di voto I sistemi di votazione. – II. Il disegno degli “ambiti” elettorali. L'*apportionment* del formante circoscrizionale. – III. La trasformazione delle preferenze di voto. Dal voto valido al voto efficace. – IV. L'attribuzione dei seggi nelle assemblee rappresentative politiche. I sistemi selettivi. – V. L'attribuzione dei seggi nelle assemblee rappresentative politiche. I sistemi proiettivi. – VI. “Gradualismo” e “continuità” tra ibridazioni e *technicalities* elettorali. I sistemi misti. – Alcune (scontate?) conclusioni. – Bibliografia. – Indici.