

## **Il nesso “spezzato” tra la riforma elettorale del 2005 ed il premierato assoluto\***

**di Lorenzo Spadacini\*\***

Quali le prospettive per una riforma della legge elettorale dopo l'esito del recente referendum costituzionale confermativo, che ha respinto il progetto di revisione della II Parte della Costituzione del '48, voluto dalla maggioranza di centrodestra nella scorsa legislatura?

Il quesito merita particolare attenzione; infatti, con riferimento alle riforme che a partire dagli anni '90 hanno coinvolto tutti i diversi livelli di governo, esiste un preciso nesso tra l'indirizzo che ha caratterizzato gli interventi sui sistemi elettorali e quello che ha contraddistinto le modifiche della forma di governo in senso stretto (ossia con riguardo alla disciplina dei rapporti tra i diversi organi). In particolare mi pare si possa sostenere che tali esperienze di riforma, attraverso interventi tanto sul terreno della legislazione elettorale quanto su quello della forma di governo, sono andate producendo modelli di governo caratterizzati da un abbinamento costante: Assemblee deboli e frammentate, da un lato, Esecutivi forti, capaci di “ricattare” i Consigli, dall'altro. È il modello al quale si sono dapprima conformati i nuovi enti locali (Comuni e Province) e quindi le nuove Regioni, a seguito della nuova legge elettorale varata nel 1994 (il c.d. “tatarellum”), poi – ancor più limpidamente – con la riforma costituzionale del 1999 e la sua forma di governo “standard”, quest'ultima infine sostanzialmente confermata, quando le Regioni hanno esercitato la propria rinnovata autonomia statutaria. Ed è il modello al quale avremmo dovuto ricondurre anche la forma di governo nazionale, qualora alla nuova legge elettorale avesse fatto seguito l'approvazione della riforma costituzionale.

Il rafforzamento dei Governi è stato perseguito, fondamentalmente, attraverso l'attribuzione alle Giunte del potere di sciogliere le Assemblee (o comunque di determinarne lo scioglimento), svuotando queste ultime della potestà di sostituire gli Esecutivi, secondo il famoso – o famigerato – modello del “simul stabunt, simul cadent”. Questa soluzione si è rivelata un correttivo probabilmente ancor più forte della stessa elezione diretta dei vertici degli Esecutivi, come dimostra l'esperienza della prima riforma regionale. Infatti, a seguito dell'introduzione del c.d. “tatarellum”, che non prevedeva il meccanismo “simul-simul” se non per la prima parte della legislatura, i Consigli si sono sentiti liberi rimuovere le Giunte sgradite, nonostante l'elezione del Presidente della Regione fosse di tipo sostanzialmente diretto.

L'indebolimento delle Assemblee, oltre ad essere frutto dell'accennata sottrazione di potere a favore degli Esecutivi, è stato poi prodotto dall'introduzione di riforme elettorali che accompagnano a formule proporzionali premi di maggioranza. Infatti, tali modelli elettorali – proporzionale+premio – si sono rivelati capaci di favorire una progressiva frammentazione delle forze politiche rappresentate nelle Assemblee in misura ancora maggiore di quanto producano sistemi elettorali proporzionali puri. Tale caratteristica, che rende l'accoppiata proporzionale-premio più produttiva di frammentazione che non gli stessi sistemi proporzionali non corretti, se all'apparenza può sembrare paradossale, è in realtà facilmente spiegabile. Infatti, in sistemi così congegnati, ciò che conta maggiormente per i competitori elettorali è proprio la vittoria del premio, e non già la massimalizzazione dei seggi ottenuti dalla propria lista. E così, al fine di vincere il premio, conviene adottare strategie volte anzitutto ad incrementare la cifra elettorale della coalizione, fine per raggiungere il quale risulta utile aumentare – talora anche “artificialmente” – il numero delle liste di cui ciascuna coalizione è composta, dal momento che i voti raccolti da un numero maggiore di liste coalizzate produrrà una somma di voti di coalizione più elevata, e renderà pertanto più facile la vittoria del premio. Insomma, la combinazione proporzionale più premio produce la seguente sequenza: più liste, più voti, più probabilità di ottenere il premio e quindi di governare. Il meccanismo, mano mano che viene introiettato e compreso dalle forze politiche si presta a difficilmente evitabili degenerazioni, già riscontrabili in un numero crescente di competizioni elettorali. Non a caso, con il passare del tempo, il numero delle liste di cui sono mediamente composte le coalizioni collegate ai candidati Sindaci o Presidenti di Provincia è andato

costantemente aumentando, processo che ha normalmente trovato sostegno proprio nei candidati al vertice dell'Esecutivo, nel tentativo di agevolare la vittoria del premio. Insisto su questo punto per la ragione che un siffatto sistema contiene un meccanismo perverso e del tutto atipico. Infatti, i sistemi elettorali classici si distinguono per essere più o meno capaci di evitare la frammentazione delle forze politiche. Viceversa quelli da noi adottati determinano una convenienza elettorale alla frammentazione dell'offerta politica, che, alla lunga, non può che agevolare una scomposizione ulteriore delle stesse forze politiche in campo. Ovviamente l'esito di tali meccanismi è quello di determinare Assemblee molto frammentate ed ingovernabili e pertanto particolarmente deboli e quindi incapaci di svolgere non solo le funzioni di indirizzo ma persino quelle di controllo.

La stessa filosofia istituzionale, che caratterizza i sistemi via via adottati a partire dai comuni fino ad arrivare alle regioni, si è poi trasfusa nei progetti riformatori varati dal Centrodestra sul finire della scorsa legislatura scorsa. In particolare, la legge elettorale attualmente in vigore riproduce, aggravandola, la medesima tendenza disgregatrice, che rende conveniente alle forze politiche presentarsi all'elettorato con coalizioni amplissime, composte del numero più elevato di liste, rendendo vantaggiosi i comportamenti "eccentrici" dentro alle coalizioni, il tutto con l'unico fine di aumentare la cifra elettorale delle composite coalizioni, in modo da essere favorite nella conquista del premio.

Effetti di disgregazione e disomogeneità endocoalizonale sono in primo luogo prodotti dallo stesso superamento del collegio uninominale a favore di un sistema a circoscrizioni plurinomiali per liste di candidati. È noto infatti che, in una competizione per liste, il comportamento utile per i competitori è quello di sottolineare ed esasperare i propri tratti distintivi rispetto alle forze politiche affini e più vicine, poiché l'elettore potenziale per ciascuna lista è quello a sé più vicino non già quello orientato a votare una lista politicamente molto distante. Poiché tuttavia il legislatore del 2005 voleva ad ogni costo introdurre un sistema a circoscrizioni plurinomiali per liste, salvaguardando gli effetti bipolarizzanti del precedente sistema basato sui collegi uninomiali, esso ha dovuto introdurre una serie di correttivi, che rischiano in realtà di incrementare la disgregazione e la frammentazione del sistema politico.

In primo luogo il premio di maggioranza, destinato a perpetuare il bipolarismo in regime di proporzionale, il cui effetto di frammentazione è già stato illustrato con riferimento alle precedenti esperienze negli enti locali e che si è rivelato anche nelle recenti elezioni politiche, come dimostrato dal gran numero di liste di cui sono state composte entrambe le coalizioni. In realtà, poi, il sistema dei premi non è nemmeno utile a garantire il bipolarismo, per le modalità con le quali è stato realizzato al Senato, dove il principio costituzionale che impone una base regionale al sistema elettorale ha escluso – a ragione – la possibilità di un premio nazionale. Ora, trascurando qui i fondati rilievi circa l'irragionevolezza e la conseguente illegittimità costituzionale della stessa distribuzione regionale del premio, ai nostri fini è utile sottolineare che il sistema elettorale per il Senato è strutturalmente congegnato in modo di rendere assai improbabile la formazione di maggioranze sufficientemente cospicue. Pertanto quel sistema è destinato a enfatizzare la posizione delle piccole forze, politicamente marginali dentro le coalizioni ma indispensabili per la tenuta delle maggioranze. Anche per questa via passa, ovviamente, un ulteriore incentivo alla frammentazione.

In secondo luogo, occorre porre attenzione al sistema degli sbarramenti per l'accesso alla rappresentanza, i quali, per il modo come sono stati concepiti, risultano largamente inefficaci. Tanto che il loro ruolo nell'economia della nuova legge elettorale può essere individuato non tanto in una funzione antiframegmentatoria ma in quella di indurre tutte le forze politiche, ancorché elettoralmente poco significative o comunque non facilmente aggregabili, ad aderire alle due coalizioni maggiori. Gli sbarramenti, infatti, sono significativi solo fuori dalle coalizioni (4% alla Camera), mentre al loro interno si rivelano pressoché inesistenti, quantomeno alla Camera. Non a caso la legge quasi perfettamente proporzionale in vigore fino al 1992, priva di soglie di sbarramento esplicite, poteva rivelarsi ben più selettiva di quella attuale. Basti pensare che nel 1972 al Psiup non bastò l'1,94% dei voti per ottenere un seggio alla Camera, mentre alla Dc-Psi nel 2006 lo 0,75% dei voti ha fruttato ben quattro seggi. Ma questo non basta, perché la combinazione proporzionale più premio

ha effetto di ulteriore neutralizzazione dei già inconsistenti sbarramenti, che dovrebbero tra l'altro evitare la stessa presentazione di forze politiche con un con un consenso elettorale trascurabile. Infatti, al fine di vincere il premio, le coalizioni mantengono interesse a far presentare anche quelle forze politiche che, non essendo nemmeno in grado di ambire a superare lo sbarramento minimo, trarrebbero maggior vantaggio a non presentare liste proprie votate all'insuccesso ma a confluire in quelle di partiti più forti. Così le coalizioni sono indotte paradossalmente a remunerare a proprio carico la presentazione di liste destinate a non superare la soglia ma funzionali alla conquista del premio, fino all'assurdo di dover candidare i leader di tali forze politiche residuali in liste diverse dalle loro, per garantirne l'elezione (si pensi al caso dell'on. La Malfa, presidente del Pri, piccolo partito che concorreva autonomamente, candidato però in Forza Italia). In sostanza, mentre la previsione della soglia di sbarramento vorrebbe introdurre nel sistema politico un elemento antidisgregativo, la priorità della conquista del premio induce all'opposto a incentivarne una progressiva polverizzazione.

In terzo luogo, è stato introdotto nella legislazione elettorale l'obbligo per le coalizioni di indicare esplicitamente il proprio "Capo", formalità che avrebbe dovuto supplire alla naturale indicazione agli elettori della premiership prodotta dalla competizione nei collegi. L'inefficacia di tale formale designazione è però sotto gli occhi di tutti, come dimostra la circostanza che una delle due coalizioni già in campagna elettorale aveva annunciato che il Capo designato sarebbe stato indicato come Presidente del Consiglio nella sola ipotesi in cui la sua lista avesse raccolto la maggioranza relativa dei voti della coalizione (penso alla c.d. strategia delle tre punte, adottata dal centrodestra).

Si aggiunga poi che il vincolo politico del patto elettorale tra i membri di una coalizione diviene estremamente debole, come testimoniato dall'assenza non solo di candidati comuni, ciascuno dei quali è indotto ad una sintesi delle posizioni presenti nella coalizione, come avviene nel collegio uninominale, ma addirittura dall'inesistenza almeno di un simbolo comune sulla scheda elettorale e quindi nella campagna elettorale.

Infine poi lo stesso legame politico tra eletti ed elettori e conseguentemente il sistema di "accountability" è grandemente affievolito, a causa della mancata previsione di un sistema di preferenze e, soprattutto, per l'ampiezza davvero eccessiva delle circoscrizioni, ciò che rompe il legame degli eletti ma ancor prima dei candidati con gli elettori.

In un sistema così costruito, beninteso a discapito del tasso di democrazia complessivo, principi di efficienza richiederebbero conseguentemente di riprodurre, anche sul terreno della forma di governo in senso stretto, il meccanismo adottato per enti locali e regioni, consistente nel porre l'Assemblea, così frammentata, rissosa e quindi ingovernabile, sotto la tutela dell'Esecutivo, riproducendo quella deriva monocratica e verticistica che ha contaminato gli enti inferiori. Non a caso e, invero, in perfetta armonia con la legge elettorale – non condivido le opinioni che le due riforme del centrodestra fossero ispirate da logiche opposte – l'ex maggioranza infatti prevedeva, nella sua riforma costituzionale, di dotare il Primo ministro, direttamente eletto in virtù del collegamento con la maggioranza parlamentare, del potere di sciogliere la Camera, riproducendo – con qualche attenuazione – il meccanismo "simul-simul".

Ora, forse si può dubitare che il referendum del giugno scorso abbia prodotto quegli effetti di complessiva "rilegittimazione" della Costituzione, indebolita, nella sua legittimazione popolare, da più di vent'anni di dibattiti e di progetti di più o meno grande riforma costituzionale. Ed infatti non solo nel centrodestra, artefice della riforma bocciata, ma anche nel centrosinistra e persino in qualche espressione del Capo dello Stato continuano a riecheggiare accenti per i quali una riforma costituzionale sarebbe ancora necessaria. Tuttavia, non mi pare del tutto arbitrario trarre dal voto referendario la conclusione che non sembrano incontrare il favore del corpo elettorale riforme dirette a sottoporre il Parlamento al potere ricattatorio dell'Esecutivo. D'altra parte la polemica sul premierato assoluto ha rappresentato se non il primo argomento almeno uno dei più rilevanti temi adottati dagli oppositori della riforma come ragione per la sua bocciatura.

Se almeno questa sembra essere la lezione che si può trarre dal referendum, per quanto rileva ai nostri fini, se ne deve dedurre che, una volta spezzato il secondo anello della riforma (governi forti in posizione ricattatoria), dovrebbe coerentemente essere superato anche il primo (parlamento debole e frammentato). In sostanza, saltata la riforma costituzionale della forma di governo, dovrebbe ugualmente saltare la riforma elettorale, che, producendo assemblee eccessivamente frammentate e divise, non può resistere alla mancanza di un principio di efficienza, garantito da un governo dotato del potere di scioglimento. Non a caso, infatti, la nuova legge elettorale non trova più – oggi – sostenitori. La bocciatura della riforma costituzionale, in altri termini, dovrebbe consigliare di abbandonare quella strategia di riforme che ha tentato di dare efficienza stabilità e governabilità al sistema attraverso il binomio Assemblee deboli e frammentate e Esecutivi forti ed in posizione ricattatoria, tecnicamente realizzato attraverso proporzionali più premio, da un lato, e “simul simul” dall’altro.

Se non si vuole abbandonare il tentativo di favorire la rigenerazione del sistema politico italiano dopo il buio degli anni Ottanta e Novanta, pertanto, mi pare che la bocciatura referendaria dovrebbe indurre ad un ritorno a quella che per taluni – ma non per tutti – era stata la strategia sottesa al referendum elettorale del 1993. Mi pare cioè che si debba tornare all’idea che il sistema italiano, per ritrovare un suo soddisfacente rendimento, non abbia bisogno di una svolta in materia di forma di governo in senso stretto, ma, confermato il modello parlamentare, si tratti di incidere sulla struttura politico-partitica, riducendo la frammentazione, agevolando la riagggregazione delle forze affini, favorendo la stabilizzazione delle alleanze, con flessibilità e senza costrizioni, così come i processi politici richiedono per non essere velleitari e di breve periodo. In buona sostanza, si richiede di tornare ad incidere sulla legge elettorale per favorire i processi politici necessari per rendere efficiente il sistema parlamentare classico.

D’altro canto, il percorso intrapreso a partire dalla riforma elettorale del 1993 non era affatto arretrato e troppo spesso si sono sminuiti gli effetti invece largamente benefici del c.d. *mattarellum*, specie nella sua versione senatoriale. Non si può non riconoscere, infatti, che quel sistema stava producendo sul piano politico gli effetti desiderati: dopo un’iniziale incremento della frammentazione politica dovuta alla necessità delle forze centriste di ricollocarsi su uno dei due nuovi assi della politica italiana, i fenomeni riaggregativi sono stati evidenti; si pensi all’Udc o alla Margherita, per non dire dei progetti, che sotto quel sistema hanno preso vita, di partito unico del centrodestra e, soprattutto, del partito democratico. La relativa lentezza del processo, peraltro, non era da addebitare al sistema elettorale (se non per la parte di recupero alla Camera, che funzionava per liste, ma lo stesso non può dirsi del recupero al Senato il cui meccanismo era largamente positivo), ma, da un canto, alla complessità dei processi politici innescati e, dall’altro, al diverso funzionamento di tutti gli altri sistemi elettorali adottati per gli enti inferiori (con l’eccezione, poco rilevante, quanto ad efficienza sul sistema politico, dei comuni con meno di 15.000 abitanti), tutti caratterizzati dalla descritta combinazione proporzionale più premio. Gli effetti erano positivi persino sulla resa della forma di governo, con riferimento alla quale non poteva non notarsi un progressivo assestarsi delle maggioranze, una conseguente stabilizzazione dei Governi, ed un rafforzamento politico della Premiership.

Il processo di riforma, insomma, dopo la bocciatura referendaria, dovrebbe riprendere laddove è stato interrotto, senza scandalizzarsi se si riproponesse il semplice ripristino delle regole elettorali cancellate dalla precedente riforma. La chiave, probabilmente, è cioè quella di un ritorno al collegio uninominale (nella precedente versione, preferibilmente quella senatoriale, o scegliendo sistemi a doppio turno).

In alternativa, non resterebbe che tornare a meccanismi proporzionali più classici, privi di sistemi di premio, ma altamente selettivi e capaci di contenere le spinte alla frammentazione del sistema politico. Si può pensare al sistema tedesco, caratterizzato da un’alta soglia di sbarramento, o a quelli in vigore in Spagna o in Grecia, organizzati sulla base di circoscrizioni elettorali molto piccole. È naturalmente possibile che soluzioni di questo tipo esponano a rischio quegli elementi di democrazia immediata veicolati nel nostro sistema istituzionale dall’avvento del collegio

uninomiale. Infatti, meccanismi di tipo proporzionale, per quanto selettivi, possono mettere in crisi una dinamica bipolare del sistema politico (conseguenza, però, non scontata né necessaria). Anche uno scenario di questo tipo, comunque, resterebbe preferibile al mantenimento della legislazione attuale, che ha già cominciato ad evidenziare il proprio impatto negativo su un sistema politico già sufficientemente complicato da altri fattori.

\*Intervento al Seminario sul tema “Quale futuro per le riforme costituzionali dopo il referendum del 25-26 giugno”, organizzato nell’ambito del Dottorato di ricerca in “Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea”, Bergamo, 14 dicembre 2006.

\*\*Ricercatore di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Brescia