

Il sistema elettorale tedesco: un modello possibile per l'Italia?

di Valentina Tonti*

Sommario: 1. Premessa 2. Il sistema elettorale tedesco 3. Il sistema elettorale italiano 3.1. Il sistema di elezione per la Camera dei deputati 3.2. Il sistema di elezione del Senato della Repubblica 4. Il sistema tedesco: un modello possibile per l'Italia?

1. Premessa

Il dibattito sulla riforma dei sistemi elettorali in Italia si è aperto fin dall'inizio degli anni 90 del secolo scorso, durante i quali si è verificato il cambiamento delle leggi elettorali a tutti i livelli di governo, per poi essere ripreso recentemente. Tale dibattito ha portato alla [legge n. 270/2005](#) i cui esiti applicativi, lungi dal porvi fine, hanno posto con particolare urgenza il problema di una nuova riforma.

In questa analisi cercheremo di illustrare le caratteristiche dei sistemi elettorali attualmente in vigore in Italia e in Germania, gli eventuali limiti di ciascun sistema e la distanza che li separa; la scelta di una comparazione con il modello tedesco è giustificata dal suo essere spesso invocato dalle forze politiche come un modello a cui guardare ma sul quale forse non si sa ancora abbastanza. Infine ci interrogheremo sulla reale compatibilità tra tale sistema elettorale, la nostra costituzione e la forma di governo che esso delinea per capire se il modello tedesco è un modello possibile (e a quali prezzi) per l'Italia.

2. Il sistema elettorale tedesco

Per illustrare le caratteristiche del sistema elettorale tedesco è opportuno un rapido *excursus storico*.¹

Circa l'origine della legge elettorale, va ricordato che il consiglio parlamentare che nel 1948-49 elaborò la Legge fondamentale (*Grundgesetz*) era diviso tra i democristiani, favorevoli a un sistema

¹ Sul punto si rinvia a M. Volpi, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, pp. 1387-1410, e S. Ortino *Riforme elettorali in Germania*, Firenze Vallecchi 1970; in generale sul sistema elettorale della RFT si veda in lingua italiana G. Capocchia, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Roma, Bulzoni, 1995; A. Missiroli, *Germania: proporzionale personalizzata e Cancellierato*, in O. Massari, G. Pasquino, *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994; F. Palermo, J. Weolk, *Germania*, Il Mulino 2005; G. Baldini, A. Pappalardo, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee* Laterza 2004; K. H. Seifert *Legge elettorale per il Bundestag della Repubblica federale di Germania*, Firenze Cedeur, 1986; A. Chiaromonte, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino 2005; S. Merlini, *Democrazia protetta e democrazia conflittuale: i casi dell'Italia e della Rft*, in *Democrazia e diritto*, 1-2, 1989, p. 369 e 371.

maggioritario, e i socialdemocratici, che proponevano un sistema proporzionale. Il timore era quello di ripetere gli errori del passato; da un lato infatti il sistema maggioritario a doppio turno adottato durante l'Impero aveva nettamente sottorappresentato i socialdemocratici grazie a un ritaglio favorevole alle circoscrizioni meno popolose; dall'altro lato il sistema fortemente proporzionale vigente durante la Repubblica di Weimar aveva contribuito a frammentare il sistema dei partiti e ad indebolire le maggioranze parlamentari.² Alla fine si decise di non inserire la formula elettorale nella costituzione, la quale all'art. 38 stabilisce soltanto che "i deputati sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto"(c. 1), oltre a fissare il limite per l'elettorato attivo e passivo (c. 2), rinviando per il resto alla legge federale (art 40 c. 3).³ La mancata costituzionalizzazione delle regole elettorali si deve anche alla volontà di lasciare al legislatore la scelta della formula tecnica più adatta, nella certezza che le altre regole costituzionale già garantiscano il rispetto dell'imperativo costituzionale della stabilità.⁴ Non si deve poi dimenticare che la carta costituzionale fu concepita all'epoca come un testo provvisorio, e la prima legge elettorale per l'elezione del *Bundestag* adottata il 15 giugno del 1949 , approvata in un clima interno di grande confusione e incertezza, era destinata a valere soltanto per quell'occasione – in attesa che si arrivasse a un chiarimento internazionale sul futuro della Germania – e portava il segno dei numerosi compromessi che ne avevano consentito il varo.⁵

Essa prevedeva che il 60% dei seggi fosse assegnato in collegi uninominali a maggioranza relativa e il 40% fosse riservato alla quota di riequilibrio proporzionale tra liste di partito bloccate (e quindi senza voto di preferenza) mediante l'attribuzione all'elettore di un unico voto al candidato nel collegio che valeva anche per la lista a questi collegata nel *Land*. La distribuzione dei seggi avveniva in ogni *Land* calcolando con il metodo d'Hont⁶ quanti seggi spettassero ad ogni partito sul totale di quelli attribuiti al Land e quindi sottraendo da tale cifra quelli già ottenuti nei collegi uninominali. Se un partito ottiene nei collegi uninominali un numero di seggi minore di quanti gliene assegna il calcolo proporzionale, viene reintegrato di seggi necessari per ricondurre il rapporto tra voti e seggi su un piano di proporzionalità. Qualora invece un partito avesse ottenuto nei collegi uninominali più seggi di quelli ad esso assegnati sulla base del riparto proporzionale avrebbe mantenuto i "seggi in eccedenza". Tale disposizione, sempre riconfermata in seguito, rende variabile il numero di deputati, che, non essendo prestabilito nella Legge fondamentale, è stato

² Cfr. M. Volpi, cit., pp. 1387-1410.

³ Cfr. Il testo completo della legge fondamentale tedesca in traduzione italiana è scaricabile sul sito dell'associazione dei costituzionalisti <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/normativa/file/costituzionetedesca.html>

⁴ Cfr. F. Palermo, J. Woelk, cit., p. 65.

⁵ Cfr. A. Missiroli, cit., p. 159.

⁶ Il metodo d'Hont consiste nella divisione delle singole cifre elettorali per la serie di numeri successivi 1,2,3 e così via. Facciamo il caso di tre liste (la A con 2002.002 voti, la B con 100.000 e la C con 99.000) e tre seggi da attribuire.

Cifra elettorale divisa per ABC1200.002 (1)100.000 (3)99.0002100.001 (2)- -

I numeri tra parentesi indicano i seggi attribuiti e la sequenza nell'attribuzione (il primo seggio ad A, il secondo ad A, il terzo a B). D. Fisichella, *Lineamenti di scienza politica*, Carocci 2003.

individuato dalla legge elettorale in un numero minimo che può essere incrementato appunto dai seggi in eccedenza.⁷ Essi sono volti ad assicurare l'equilibrio tra l'esigenza di governabilità espressa dagli sbarramenti e la volontà di rispettare comunque le preferenze espresse dagli elettori nei voti personalizzati. Tali mandati sono legati alla singola persona eletta, che dunque non viene sostituita in caso di morte o dimissioni.⁸

Infine la legge stabiliva una clausola di sbarramento (*Sperrklausel*): potevano accedere alla rappresentanza solo le liste che superassero il 5% dei voti validi nell'ambito del *Land* oppure conquistare un mandato diretto. Tale disposizione è stata impugnata di fronte al Tribunale costituzionale in quanto avrebbe violato il principio costituzionale dell'uguaglianza del voto, ma il Tribunale ha più volte escluso l'illegittimità della previsione, affermando che il sistema elettorale deve garantire non solo la rappresentatività del parlamento ma anche la formazione di una maggioranza stabile. Dunque voto unico, doppia legittimazione, spiccata regionalizzazione e clausola di sbarramento relativamente bassa; il primo Bundestag risultò così ancora piuttosto frammentato.⁹

La legge elettorale dell'8 luglio 1953 cambiava prima di tutto il riparto dei seggi da assegnare nei collegi uninominali e nel riequilibrio proporzionale che veniva fissato definitivamente per entrambe le quote al 50%, per cui il territorio veniva diviso in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi del *Bundestag*. In secondo luogo sostituiva al sistema del voto unico quello del doppio voto (espresso in due diverse schede, la *Erstimme* e la *Zweitstimme*), uno ad un candidato nel collegio elettorale, l'altro ad una lista presente nel *Land*, espressi su un'unica scheda ma con la possibilità per l'elettore di utilizzare i due voti in modo differenziato. In terzo luogo la clausola di sbarramento veniva mantenuta al 5% ma era riferita all'intero territorio nazionale, rendendo ovviamente più difficile l'ingresso in parlamento di partiti minori o geograficamente concentrati. Si stabiliva però che la clausola non dovesse valere per i partiti rappresentativi di minoranze nazionali (qualità riconosciuta però solo alla minoranza danese presente nello Schleswig-Holstein, a cui oggi si aggiungono i Sorbi della Lusazia e i Frisoni). Per molti quelle del '53 rappresentarono le vere e proprie "elezioni critiche", tali cioè da fissare nel tempo i caratteri originali del comportamento elettorale e del sistema politico tedesco. Invece per Missiroli è soltanto dal voto del '57, con l'approvazione della vera e propria legge elettorale, e con la crescente concentrazione del sistema dei partiti e della rappresentanza, che il modello assume i contorni di fondo che conosciamo ancor oggi.¹⁰

Con la fine della lunga provvisorietà postbellica e l'avvenuta divisione della Germania in due stati contrapposti, era destinata a finire anche l'incertezza sul sistema di voto.¹¹ La terza legge elettorale del 7 maggio 1956, che è ancora vigente nonostante abbia poi subito varie modificazioni,

⁷ Cfr. M. Volpi, cit., p. 1392.

⁸ Cfr. F. Palermo, J. Woelk, cit., p. 65.

⁹ Cfr. A. Missiroli, cit., p. 160.

¹⁰ *Idem*, p. 157-158.

¹¹ *Idem*.

prevedeva due novità. In primo luogo il calcolo dei seggi da attribuire alle liste di partito veniva effettuato non più a livello di ogni *Land* ma su scala nazionale, e quindi era ammesso il collegamento tra le liste dello stesso partito in più *Länder*, prima escluso. Di conseguenza si avranno liste nazionali per ogni partito, sempre che i partiti lo vogliano; ad esempio i Cristiano-democratici (CDU) e i Cristiano-sociali (CSU) hanno un reciproco accordo di desistenza. Così la CDU non si presenta in Baviera, che è riservata alla CSU, e quest'ultima non si presenta nel resto della Germania.

Inoltre il ritaglio dei collegi uninominali non veniva più attribuito ai parlamenti degli stati membri ma al Bundestag. In secondo luogo veniva stabilito che il partito fosse rappresentato quando superasse il 5% dei voti su scala nazionale o ottenesse almeno tre seggi nei collegi uninominali. L'innalzamento della seconda clausola (*Alternativklausel*) da uno a tre seggi svantaggiava i partiti minori o dispersi territorialmente e rendeva meno probabili le desistenze di un grande partito a favore di uno piccolo per garantirgli l'ottenimento di un seggio in un collegio. Infatti nella pratica è quasi impossibile ottenere tre mandati diretti senza avere almeno il 5% dei voti di lista; ci è andato molto vicino il partito ex comunista della Germania est (Pds) nelle ultime elezioni federali del 2002 assestandosi al 3,9% a livello nazionale (il 17% all'est), ma vincendo solo due mandati diretti; ha così ottenuto solo 2 seggi uninominali, mentre con il terzo si sarebbe garantito altri 17 eletti perché sarebbe stato ammesso anche alla distribuzione proporzionale dei seggi.¹²

Dopo il tentativo di modificare il sistema elettorale in senso maggioritario che si ebbe tra il 1966 e il 1969, fallito per le difficoltà di ridefinizione dei collegi uninominali, esso non fu più messo in discussione. Una modifica importante avvenne però con la novella dell'8 marzo 1985, con la quale veniva cambiata la formula elettorale proporzionale per il riparto dei seggi tra i partiti a livello nazionale e poi dei singoli *Länder*. Si sostituiva infatti il metodo d'Hont, che tra quelli proporzionali è il più favorevole alle liste più forti, con il metodo Hare-Niemeyer, che costituisce una variante della formula del quoziente naturale con recupero dei seggi residui a favore delle liste con i più alti resti e quindi avvantaggia i partiti minori (ovviamente purché abbiano superato la clausola di sbarramento)¹³.

Altre modifiche importanti avvenivano con la legge dell'8 ottobre 1990 che disciplinava le elezioni del primo *Bundestag* della Germania riunificata. Il Trattato del 3 agosto 1990 aveva esteso al territorio dell'ex Repubblica democratica tedesca il sistema elettorale vigente nella Repubblica

¹² Cfr. F. Palermo, J. Woelk, cit., p. 64.

¹³ Secondo la formula *Hare-Niemeyer* i voti validi di ogni lista vengono moltiplicati per il numero di seggi da assegnare. Il prodotto è quindi diviso per il totale dei voti validi riportati da tutte le liste che partecipano al riparto. Ad ogni lista spetta il numero di seggi che figura nella parte intera del proprio quoziente di lista. Gli ulteriori seggi da assegnare sono attribuiti, in ordine decrescente, alle liste che hanno una più alta parte frazionaria di quoziente considerando i primi tre numeri dopo la virgola del quoziente di ogni lista.

Nell'esempio di prima:

Voti validi: 200.002 (A) + 100.000 (B) + 99.000 (C) = 399.002

A 200.002×3 (num. seggi da assegnare) = $600.006 / 399.002 = 1,507$

B $100.000 \times 3 = 300.000 / 399.002 = 0,751$

C $99.000 \times 3 = 297.000 / 399.002 = 0,744$

Dunque ogni partito ottiene un seggio.

federale con qualche cambiamento. In particolare la clausola di sbarramento del 5% doveva valere per l'intero territorio tedesco; nello stesso tempo, per compensare lo svantaggio che ciò avrebbe rappresentato per i partiti della parte orientale, i quali a causa della dimensione molto più ridotta dei *Länder* orientali avrebbero dovuto superare una soglia di fatto superiore al 20%, si consentiva il collegamento tra liste di diversi partiti. Tuttavia entrambe queste disposizioni furono dichiarate incostituzionali dalla Corte per violazione del principio di uguaglianza del voto e di uguaglianza delle *chances* tra i partiti¹⁴. Il *Bundestag* si uniformava alla sentenza con la legge dell'8 ottobre 1990, stabilendo che per le prime elezioni pantedesche la clausola del 5% dovesse valere separatamente per i territori della ex Germania dell'Est e dell'Ovest e che nei *Länder* orientali fosse consentito non l'apparentamento ma la presentazione di liste comuni tra partiti diversi. L'unificazione imponeva, paradossalmente, una nuova divisione.¹⁵ Dal 1994, tuttavia, si sarebbe ritornati al vecchio sistema. Nel 1996 una legge ha dettato i principi direttivi per il nuovo ritaglio dei collegi uninominali (principi attuati con una legge del 1998), che oggi sono 299 ripartiti nei 16 *Länder*.

Per Volpi¹⁶ il sistema elettorale tedesco non è misto ma complessivamente proporzionale, anche se corretto. Infatti l'elettore con il suo primo voto sceglie un candidato nel proprio collegio uninominale, ma la distribuzione dei seggi viene stabilita proporzionalmente sulla base del secondo voto ad una lista presente nel *Land*. La distribuzione dei seggi tra le liste che hanno superato la clausola di sbarramento avviene dapprima su scala nazionale; poi il totale dei seggi ottenuto da ogni partito viene ripartito tra le *Landlisten* dello stesso partito; da tale numero vengono detratti i seggi che il partito ha già conquistato nei collegi uninominali del *Land* (c.d. mandati diretti). L'assegnazione dei seggi avviene sulla base del secondo voto avviene in base alla posizione dei candidati della lista a seconda del risultato della lista stessa; se un partito ottiene quattro mandati saranno eletti i primi quattro in lista e così via. I due voti, peraltro, sono strettamente collegati; i candidati uninominali sono infatti anche presenti nella lista di partito; se eletti, vanno scorporati dalla lista, facendo avanzare i candidati che si trovano più in basso; per questo il primo voto si conteggia per primo. Nei collegi uninominali le candidature, dunque, non sono indipendenti ma sono anch'esse candidature di partito.¹⁷

Anche autori come Palermo e Woelk¹⁸ ritengono che si tratti di un sistema di tipo esclusivamente proporzionale ma corretto in senso personalizzato dal primo voto, che in quanto personale attenua

¹⁴ Cfr. G. Capoccia, cit., pp. 65 ss.

¹⁵ Cfr. A. Missiroli, cit., p. 165.

¹⁶ Cfr. M. Volpi, cit., pp. 1394 ss.

¹⁷ Cfr. F. Palermo, J. Woelk, cit., p. 64. Anche A. Missiroli fa notare come, paradossalmente, il secondo voto abbia fatto venir meno del tutto l'elemento "personalizzato" del sistema tedesco; l'elettore, infatti, dà il primo voto a prescindere dalle caratteristiche individuali del candidato presentato dal partito che ha deciso di votare, tanto che spesso ne ignora perfino l'identità; di conseguenza non c'è alcuna differenza di status o di legittimazione tra i deputati eletti nei seggi uninominali e quelli eletti nelle liste bloccate. Cfr. A. Missiroli, cit., p. 170.

¹⁸ *Ibidem*, p. 64.

la rigidità delle liste.¹⁹ Che il sistema sia proporzionale è dimostrato dalla notevole corrispondenza tra percentuale di voti e percentuale di seggi ottenuti dai vari partiti in ogni tornata elettorale, a cui si aggiunge un premio di maggioranza di fatto per tutti i partiti; esso avvantaggia soprattutto quelli più forti a causa della clausola di sbarramento, per cui i voti dati alle liste che hanno superato il 5% vengono ad avere un peso superiore nell'assegnazione dei seggi.²⁰

La clausola di sbarramento del 5% o dell'ottenimento di tre mandati uninominali su scala nazionale è infatti il primo tra i correttivi di tipo maggioritario, anche se si è sostenuto in sede politologica che la semplificazione del sistema partitico è derivata, più che dalla clausola, dalle sentenze della Corte costituzionale del 1952 e del 1956 con le quali ha messo fuorilegge il partito comunista e quello neonazista.²¹ In ogni caso bisogna considerare che la clausola di sbarramento non solo scoraggia la presentazione di liste minori ma spinge gli elettori a votare per i partiti che hanno la possibilità di essere rappresentati. L'effetto congiunto di questi due fattori è la diminuzione del numero di voti "dispersi", che vanno cioè a partiti non rappresentati (dal 6% nel 1957 al 2% nel 1980), e la diminuzione dei partiti rappresentati in Parlamento (dai 10 del 1949 ai 3 del 1980, anno in cui erano presenti nel *Bundestag* i due maggiori partiti e il partito liberale; il numero è successivamente risalito con l'ingresso dei Verdi e di altri partiti).²²

Un secondo correttivo maggioritario è la possibilità dei cosiddetti "seggi in eccedenza"; il suo rilievo disproporzionale è comunque inferiore a quello della clausola di sbarramento.

Le cause che possono determinare questo effetto sono varie.²³ In primo luogo può derivare dall'attribuzione ad un *Land* di un numero di collegi eccessivo rispetto alla sua popolazione (il c.d. *malapportionment*). Per evitare questo problema c'era stata nel 1964 una revisione totale dei collegi sulla base della popolazione effettiva e si era stabilito che a questa incombenza provvedesse il *Bundestag* periodicamente; il problema si è però ripresentato dopo l'unificazione nazionale all'interno dei *Länder* orientali, caratterizzati da un numero eccessivo di collegi uninominali scarsamente popolati, e si è cercato di risolverlo con la già citata legge del 1998.

Una seconda causa di seggi in eccedenza deriva dalla possibilità per l'elettore di differenziare i due voti a disposizione, per cui di solito una parte degli elettori di un partito minore indirizza il proprio voto nel collegio uninominale al candidato di uno dei due partiti maggiori. Ciò fa sì che i due partiti che conquistano la quasi totalità dei mandati uninominali possano essere premiati rispetto ai voti ottenuti dalle proprie liste.²⁴ Questa tendenza degli elettori a votare in modo "utile", cioè per i candidati che hanno maggiori *chances* di essere eletti nel collegio, ha contribuito alla

¹⁹ Anche A. Missiroli afferma che il sistema non è "misto"; anzi il sistema di "rappresentanza proporzionale personalizzata" tedesco è un sistema proporzionale quasi puro, temperato soltanto dalla clausola di sbarramento e dalla possibilità di ottenere seggi in soprannumero attraverso i collegi uninominali. *Ibidem*, pp. 155- 156.

²⁰ Cfr. M. Volpi, cit., p.1394.

²¹ Cfr. per tutti G. Sartori, *L'Italia tra sbagli e abbagli costituzionali*, in *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp.224 ss. .

²² *Ibidem*, p.1395.

²³ Cfr. G. Capoccia, cit., pp.143 ss.

²⁴ Cfr. A. Missiroli, cit., pp.169 ss.

crescita elettorale dei due maggiori partiti e a dare al sistema dei partiti l'attuale configurazione di sistema a multipartitismo limitato. Inoltre differenziando il voto gli elettori possono anche dare un'indicazione di coalizione; così come gli elettori di un partito minore possono orientare il loro primo voto sul candidato di uno dei due partiti maggiori, una parte dell'elettorato di questo può usare il voto di lista a favore del partito minore per garantirgli il superamento del 5% dei voti ed esprimere il proprio gradimento per un'alleanza di governo.²⁵

Un terzo correttivo che occorre considerare è rappresentato dal fatto che metà dei seggi sono assegnati nei collegi uninominali con un sistema maggioritario a turno unico, fattore che incide sulla competizione elettorale e soprattutto sulla scelta dei candidati, che non tiene conto tanto degli equilibri tra le correnti quanto le reali possibilità di vittoria.

Possiamo ora fare qualche considerazione sul rapporto tra sistema elettorale, sistema dei partiti e forma di governo in Germania. Sicuramente la formula elettorale contribuisce a rafforzare i due maggiori partiti, senza però dare di regola ad uno dei due la maggioranza dei seggi nel *Bundestag*; di conseguenza, se si eccettuano i casi di Grandi coalizioni, il partito che ha ottenuto più seggi deve formare una coalizione di governo con un partito minore. Tuttavia va sottolineato il peso diseguale dei *partners* all'interno della coalizione; al partito maggiore spetta la carica di cancelliere e un ruolo fondamentale nella determinazione dell'indirizzo politico; il partito minore può certamente provocare la crisi di governo ma deve contribuire all'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva e dovrà poi affrontare il giudizio degli elettori, come è avvenuto alla FDP nel 1982-83, quando è passata dall'alleanza con la SPD a quella con la CDU-CSU.²⁶ Non si può quindi negare la natura bipolare del sistema tedesco, visto che dal 1969 sia le alleanze di coalizione sia l'indicazione del candidato cancelliere vengono dichiarate prima del voto.²⁷

Tra l'altro il sistema elettorale personalizzato e la clausola di sbarramento del 5 % non sarebbero stati sufficienti da soli a determinare un sistema politico-istituzionale modellato sulla democrazia maggioritaria. Per Merlini²⁸ è stata soprattutto la strutturazione in senso bipolare del sistema dei partiti, con il consenso determinante dell'art. 63 della *Grundgesetz*, a far funzionare il sistema tedesco secondo una logica maggioritaria. Infatti l'art. 63 della Costituzione di Bonn ha introdotto nel sistema costituzionale tedesco una norma di costituzione materiale simile a quella introdotta

²⁵ Con una sola eccezione, i due partiti maggiori hanno sempre ottenuto più *Erststimmen* che *Zweitstimmen*; ciò significa che una quota (piccola e variabile ma importante) di elettori differenzia il proprio secondo voto a beneficio di un partito minore, per lo più la FDP, anche se è pressoché impossibile stabilire se si tratti più di elettori liberali che votano in modo "utile" nei collegi uninominali o di elettori della CDU o della SPD che prestano il loro secondo voto ad un potenziale alleato politico. E' infatti evidente che lo *splitting* è per lo più determinato da calcoli di coalizione; il secondo voto viene cioè impiegato o per aiutare il partner di governo minacciato dalla clausola del 5% o per riequilibrare anche i rapporti fra partiti alleati, temperando ad es. il carattere conservatore o socialista della coalizione. Tutto questo è possibile anche perché, almeno dal '69, vige la regola di dar conoscere prima del voto all'elettore le possibili coalizioni. Lo *splitting*, infine, è spesso anche un prodotto dell'ignoranza dell'elettore o di campagne mirate. *Idem*, pp. 169-170.

²⁶ *Idem*, p. 1398.

²⁷ *Idem*, p. 174.

²⁸ Cfr. S. Merlini, cit. , p. 369 e 371.

consuetudinariamente in Gran Bretagna, per la quale i partiti politici si sentono obbligati a presentarsi al corpo elettorale indicando, oltre ad un programma, un leader garante, in caso di vittoria elettorale, dell'attuazione del programma stesso e dell'omogeneità politica del futuro governo agli indirizzi elettorali del partito. Dunque la forma di governo vigente nella Repubblica federale tedesca presuppone una diretta ingerenza del corpo elettorale nell'approvazione dell'indirizzo politico del governo e del suo vertice, il cancelliere, e l'instaurazione di un rapporto di responsabilità politica diretta del cancelliere e del suo partito nei confronti degli elettori.

Il sistema elettorale risulta inoltre funzionale alla forma di governo parlamentare razionalizzata vigente in Germania; infatti semplificando il sistema dei partiti e personalizzando in parte la competizione elettorale, esso dà rilievo alla figura del leader del partito di maggioranza, che poi viene eletto Cancelliere direttamente dal Bundestag su semplice proposta del Presidente federale.²⁹ La costituzione gli attribuisce poi vari strumenti per garantirgli la direzione della politica del governo e la durata nella carica.

Dunque il sistema elettorale tedesco si distingue da altri modelli proporzionali non solo per la forte correzione in senso uninominale ma anche per la connessione con le altre disposizioni, e in particolare con la legge sui partiti politici.³⁰ Essi non solo sono vincolati da rispetto dei valori fondamentali della costituzione, ma sono, prima dei loro candidati, i veri protagonisti delle elezioni. In questo contesto non sono possibili coalizioni preelettorali tra i partiti ma solo coalizioni di governo che si formano dopo le elezioni, e quindi, per il meccanismo elettorale, tra pochi partiti. In questo modo non si può aggirare la clausola di sbarramento del 5%, come avviene in Italia con le aggregazioni di partiti che poi si sciolgono una volta entrati in Parlamento.

Inoltre una volta eletti i parlamentari devono iscriversi al gruppo parlamentare del proprio partito e non esiste il "gruppo misto"; se non ci si iscrive ad un gruppo si rimane non affiliati, con tutte le conseguenze negative che ne derivano quanto a status ecc.

Dunque il sistema elettorale è solo parte di una disciplina più complessa che consente di raccogliere le diverse istanze della società incanalandole però verso un risultato quasi obbligato: la stabilità delle istituzioni.

3. Il sistema elettorale italiano

Il 21 dicembre 2005 è stata promulgata la nuova legge per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ([legge n. 270/2005](#))³¹, che modifica il Testo Unico delle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

²⁹ Si veda in generale, S. Filippone Thaulero, *Il ruolo del Cancelliere tedesco secondo la Legge fondamentale*, Torino, Giappichelli, 1994.

³⁰ Cfr. F. Palermo, J. Woelk, cit., p. 65.

³¹ Legge 21 dicembre 2005, n. 270 "Modifica delle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", pubblicata nella gazzetta Ufficiale n. 303 del 30 dicembre 2005 – Supplemento ordinario n. 213.

Il nuovo sistema elettorale prevede un primo riparto di seggi con formula proporzionale ma con due correttivi significativi: un premio di maggioranza eventuale e di entità variabile e soglie di sbarramento per le coalizioni e per le liste. L'elettore al momento del voto avrà una sola scheda per la Camera ed una per il Senato e potrà esprimere la preferenza per il solo partito, senza indicare alcun nominativo: saranno eletti, per ciascuna circoscrizione, i nominativi indicati dai singoli partiti nell'ordine da loro determinato.³²

Dunque viene introdotto un meccanismo di trasformazione di voti in seggi basato su una formula non maggioritaria, collegio plurinominali³³, scheda unica, lista bloccata, premio di maggioranza e clausole di esclusione a livello nazionale per la Camera e regionale per il Senato.

3. 1. Il sistema di elezione per la Camera dei deputati.

Secondo le nuove norme i 630 seggi della Camera sono così ripartiti: 12 nella circoscrizione Estero (per i quali vale il sistema proporzionale previsto dalla legge 27 dicembre 2001 n. 459), 1 nella circoscrizione Valle D'Aosta (per il quale vale il sistema elettorale maggioritario a turno unico

³² Sulla l. n. 270/2005 si veda la ricognizione di P.L. Petrillo, *La nuova legge elettorale per la camera ed il Senato*, Dossier Associazione Italiana dei costituzionalisti, 1 gennaio 2006 (http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dossier/legge_elettorale/nuova_legge_petrillo.html); V. Mercurio, S. Scolaro, *La nuova legge elettorale: come cambiano le modalità per l'elezione della Camera e del Senato dopo la l. 21/12/2005 n. 270* aggiornato con il DL 1/2006 (disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto), Rimini Maggioli, 2006; S. Duranti e J. Sawicki, *La nuova legge per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati (legge 21 dicembre 2005, n. 270)*, sul web nel sito *federalismi.it*, 26 gennaio 2006. ; R. Balduzzi, M. Cosulich, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, (http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/legge_elettorale/index.html); S. Prisco, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, (http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/legge_elettorale_prisco/index.html); D. Argonizzio, *Proporzionale corretto e bipolarismo* (http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/old_pdf/1124.pdf); A. Gigliotti, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, (http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/legge_elettorale_procontro/index.html); T. E. Frosini, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?* (http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/legge_elettorale_frosini/index.html); L. Spadacini, *Il nesso spezzato tra la riforma elettorale del 2005 ed il premierato assoluto*, Intervento al Seminario sul tema Quale futuro per le riforme costituzionali dopo il referendum del 25-26 giugno, Bergamo, 14 dicembre 2006 (<http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/II%20nesso%20spezzato%20-%20Spadacini.pdf>); F. Lanchester, *I diritti di partecipazione politica nell'innovazione istituzionale incrementale italiana*, (http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dossier/legge_elettorale/lanchester.html)

³³ Per molti il vero elemento di discontinuità della legge n. 270 del 2005 rispetto alla previgente disciplina legislativa elettorale va ricercato nell'abbandono della logica uninominalistica, tratto distintivo non solo delle leggi elettorali della Camera e del Senato adottate nel 1993, ma anche della complessiva legislazione elettorale introdotta in Italia a partire dal 1993. Cfr. R. Balduzzi e M. Cosulich, cit. E' il caso di notare come un sistema a circoscrizioni plurinominali per liste di candidati produca effetti disgregativi; è noto infatti che in una competizione per liste il comportamento utile per i competitori è quello di esasperare i propri tratti distintivi rispetto alle forze politiche più vicine, poiché l'elettore potenziale per ciascuna lista è quello a se più vicino e non quello orientato a votare per una lista politicamente molto distante. Cfr. L. Spadacini, cit.

previsto dallo Statuto speciale), i restanti 617 in 26 circoscrizioni di cui 13 coincidono con altrettante regioni.

La legge in esame innova il T.U. Camera anche in materia di *presentazione delle candidature*. In primo luogo ex art. 14 bis ciascun partito può dichiarare, al momento del deposito dei contrassegni elettorali, di essere coalizzato con altri partiti ovvero di correre da solo; contestualmente presenta il programma elettorale indicando il nome del “capo della forza politica” e del “capo unico della coalizione”³⁴. L’inefficacia di tale formale designazione è stata però messa in evidenza dalla 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 lista avesse raccolto la maggioranza relativa dei voti della coalizione (la c.d. “strategia delle tre punte” adottata dal centrodestra).³⁵ La norma fa salve le prerogative del Capo dello Stato ex art. 92, c. 2, Cost. in materia di nomina e revoca del Presidente del Consiglio.

Inoltre l’assenza di un simbolo comune sulla scheda elettorale e quindi nella campagna elettorale contribuisce alla debolezza del vincolo politico tra i membri di una coalizione, come testimoniato anche dall’assenza di candidati comuni, che invece nel collegio uninominale sono indotti ad una sintesi delle posizioni presenti nella coalizione³⁶.

Contestualmente, i singoli partiti presentano un elenco di candidati per ogni circoscrizione il cui numero deve essere non inferiore a 1/3 e non superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione di riferimento. Per la presentazione delle candidature non è necessaria la sottoscrizione delle liste da parte di un certo numero di elettori in tre casi ex art. 18 bis: 1) per i partiti costituiti in gruppi parlamentari in entrambe le Camere “all’inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi”³⁷; 2) per i partiti che si presentano in coalizione con almeno 2 partiti che rispettano il primo requisito, e che abbiano ottenuto almeno 1 seggio alle ultime elezioni europee 3) per i partiti rappresentati minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno 1 seggio alle ultime elezioni politiche alla Camera o al Senato.

Il *riparto dei seggi* è effettuato nel rispetto di diverse soglie di sbarramento.³⁸ Vi accedono, infatti, solo:

1. le liste non coalizzate che abbiano conseguito almeno il 4% dei voti validi su base

³⁴ Fulco Lanchester (cit.) fa notare come una simile dizione ricorda quanto previsto nella legge n. 2263 del 24 dicembre 1925 sulle “Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro e Segretario di Stato”; si tratta, ovviamente, di una mera assonanza, che appare interessante per definire il contesto in cui convergono elementi contraddittori di tipo coalizionale, plebiscitario ed organizzativo oligarchico.

³⁵ Cfr. L. Spadacini, cit.

³⁶ *Idem*.

³⁷ L’esclusione dalla sottoscrizione delle liste per tali partiti segna per Lanchester la ripresa intensa del privilegio partitico non accompagnata da strumenti di controllo sulla democrazia infrapartitica; nello stesso senso va la previsione della lista bloccata presentata dai vertici nazionali o regionali di partito, con la conseguente definitiva banalizzazione dell’art. 67 della cost. sul divieto di mandato imperativo. Cfr. F. Lanchester, cit. Ciò inoltre affievolisce il legame politico tra elettori ed eletti e conseguentemente il sistema di *accountability*, già minato dall’ampiezza eccessiva delle circoscrizioni. *Idem*.

³⁸ Per uno sguardo critico sul punto vedi R. Balduzzi e M. Cosulich (cit.), nel paragrafo *Le disarmonie “interne”: soglie e sogliette, premi e premietti. Un premio per l’“ingovernabilità”?*

nazionale;

2. le coalizioni che abbiano conseguito almeno il 10% dei voti su base nazionale e siano composte da almeno una lista che abbia conseguito almeno il 2% dei voti. Nell'ambito di tali coalizioni accedono al riparto dei seggi solo quelle liste che abbiano conseguito almeno il 2% dei voti; tra quelle escluse accede comunque al riparto la lista "*miglior perdente*". Nell'ambito, invece, delle coalizioni che non soddisfano i requisiti di cui sopra, accedono comunque al riparto dei seggi le liste che singolarmente abbiano ottenuto almeno il 4% dei voti su base nazionale. Sono comunque ammesse al riparto dei seggi le liste rappresentative di minoranze linguistiche che abbiano ottenuto, nella circoscrizione di una regione il cui statuto speciale le riconosce, almeno il 20% dei voti.

Tale sistema di sbarramenti risulta largamente inefficace poiché induce tutte le forze politiche, ancorché poco significative o difficilmente aggregabili, ad aderire alle due coalizioni maggiori. Gli sbarramenti, infatti, sono significativi solo fuori dalle coalizioni, mentre al loro interno si rivelano pressoché inesistenti.³⁹ Tra l'altro l'esistenza di un premio di maggioranza, di cui parleremo tra poco, ha effetto di ulteriore neutralizzazione degli già inconsistenti sbarramenti. Infatti al fine di vincere il premio le coalizioni mantengono interesse a far presentare anche le forze politiche incapaci di superare lo sbarramento; 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. L'accoppiata proporzionale più premio di maggioranza crea dunque una frammentazione delle forze politiche ancora maggiore di quella prodotta da sistemi proporzionali puri, poiché in tali sistemi ciò che conta maggiormente è proprio la vittoria del premio (che si ottiene aumentando il numero delle liste della coalizione così da aumentare la cifra elettorale) e non la massimizzazione dei seggi ottenuti dalla propria lista.⁴⁰ La combinazione tra una soglia di sbarramento e un premio così congegnati ottengono così un forte effetto disgregativo opposto alle intenzioni.

I seggi sono ripartiti in due distinte fasi. In primo luogo, l'Ufficio centrale nazionale effettua un riparto di seggi in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna lista indipendente e dalle singole coalizioni (conteggiando per queste anche i voti delle liste ad esse interne che non abbiano superato la soglia del 2%).⁴¹ Nella seconda fase si verifica se la lista indipendente o la coalizione che ha avuto la maggiore cifra elettorale nazionale abbia ottenuto più di 340 seggi. In caso positivo, il riparto dei seggi tra le liste indipendenti e le coalizioni, fatta salva l'applicazione delle soglie di sbarramento, è effettuato con metodo proporzionale col sistema già previsto nel 1993 per

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Idem*. Spadacini fa notare inoltre come la convenienza elettorale alla frammentazione dell'offerta politica indotta dai sistemi elettorali italiani a tutti i livelli di governo determina la formazione di Assemblee frammentate ed ingovernabili e quindi incapaci di svolgere non solo le funzioni di indirizzo ma persino quelle di controllo.

⁴¹ Per una descrizione più dettagliata del procedimento si veda V. Mercurio, S. Scolaro, cit., pp.57-65 per la Camera dei deputati e pp.74-76 per il Senato.

la parte proporzionale, ossia attraverso il calcolo dei quozienti naturali interi (pari ai voti validi diviso i seggi totali) e dei più alti resti. Lo stesso Ufficio provvede alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati a ciascuna lista; il collegio unico nazionale assicura la più ampia proporzionalità nella ripartizione degli stessi. In caso negativo, alla lista indipendente o alla coalizione che abbia conseguito la maggioranza relativa dei voti validi su base nazionale, si assegna un premio che è pari alla differenza tra i seggi acquisiti e 340. Per far “scattare” tale premio non sono previste soglie minime⁴², per cui potenzialmente esso potrebbe essere anche molto superiore ai seggi conseguiti ad un primo riparto. La finalità della norma è quella di assegnare alla coalizione o alla lista che abbia conseguito la maggioranza relativa dei voti la maggioranza assoluta dei 630 seggi della Camera, pari al 53,9% degli stessi.

Una volta assegnati i 340 seggi alla coalizione o alla lista di maggioranza, si procede a riassegnare proporzionalmente, sempre secondo il sistema dei quozienti interi e dei maggiori resti, i 277 seggi restanti alle altre forze politiche sulla base dei voti da loro ottenuti a livello nazionale per poi assegnarli circoscrizione per circoscrizione. Contestualmente, nell'ambito di ciascuna coalizione, definiti i seggi totali spettanti, si procede ad assegnare i seggi alle singole liste componenti, sulla base del risultato elettorale conseguito nella circoscrizione di riferimento e alla luce degli sbarramenti previsti (c'è da notare che, in questo modo, le liste coalizzate che hanno superato la soglia del 2% si avvantaggiano dei voti ottenuti dalle liste che non l'hanno superata).

3.2. Il sistema di elezione del Senato della Repubblica.

Ai sensi dell'art. 57 Cost. il Senato è eletto su base regionale. I 315 seggi elettivi sono così ripartiti: 6 per la circoscrizione Estero, 1 per la Valle D'Aosta, 7 al Trentino Alto Adige e i restanti 301 in 18 circoscrizioni coincidenti col territorio delle 18 regioni sulla base del censimento della popolazione secondo i dati Istat del 2001 e del calcolo effettuato dalla Commissione parlamentare per la verifica e la revisione dei collegi elettorali.

In materia di *presentazione delle liste e delle candidature*, il Testo Unico sulle norme per l'elezione del Senato rinvia al T.U. Camera. Così facendo, non si comprende se le liste concorrenti per i seggi senatoriali debbano essere necessariamente le stesse presentate per la Camera, e se debba essere presentato un capo “nazionale” della coalizione o del partito non coalizzato, ovvero si possano presentare tanti capi “regionali” quante sono le circoscrizioni. In ogni caso resta fermo il divieto di presentare i medesimi candidati contemporaneamente alla Camera e al Senato.

⁴² Questo è il punto che desta maggiori perplessità relativamente al premio di maggioranza: la legge truffa, ad esempio, prevedeva il premio solo se la coalizione avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei voti. Addirittura la legge Acerbo del 1923 prevedeva un *quorum* minimo di voti, fissato al 25% dei voti (chiaramente troppo basso). Cfr. A. Gigliotti, cit. Sempre su tali precedenti storici del premio di maggioranza si veda. T.E. Frosini, cit., R. Balduzzi e M. Cosulich (cit.) e D. Argondizzo (cit.).

Il *riparto dei seggi* è effettuato, ex art. 16 T.U. Senato, con metodo proporzionale (secondo la tecnica dei quozienti interi e dei più alti resti) salvo che nessuna lista o coalizione abbia conseguito, ad una prima attribuzione, il 55% dei seggi previsti per la regione considerata (con arrotondamento all'unità superiore), e nel rispetto di diverse soglie di sbarramento. Accedono, infatti, al riparto dei seggi solo:

1. le liste non coalizzate che abbiano conseguito almeno l'8% dei voti validi su base regionale;
2. le coalizioni che abbiano conseguito almeno il 20% dei voti su base regionale e siano composte da almeno 1 lista che abbia conseguito almeno il 3% dei voti. Nell'ambito di tali coalizioni, accedono al riparto dei seggi solo quelle liste che abbiano conseguito almeno il 3% dei voti. Non sono previsti meccanismi di "ripescaggio" come quello previsto alla Camera. Nell'ambito, invece, delle coalizioni che non soddisfano i requisiti di cui sopra, accedono comunque al riparto dei seggi le liste che singolarmente abbiano ottenuto almeno l'8% dei voti.

Come si comprende, il meccanismo del riconoscimento e dell'attribuzione del premio di maggioranza è lo stesso previsto per la Camera, con la differenza che il conteggio è effettuato regione per regione⁴³. Di conseguenza sarà attribuito il premio (pari al 55% dei seggi disponibili per la regione considerata) a quella lista o coalizione che abbia conseguito, ad un riparto dei seggi provvisorio, meno del 55% dei seggi disponibili, e sia maggioritaria rispetto alle altre liste coalizioni presenti a livello regionale.

A differenza di quanto accade per la Camera, però, tale sistema di premi di coalizione regionali non garantisce la maggioranza assoluta al Senato per la lista o la coalizione che abbia conseguito il maggior numero di voti a livello nazionale. Ciò potrebbe portare alla formazione di due distinte maggioranze tra Camera e Senato o, nella migliore delle ipotesi, ad una stessa maggioranza dotata, al Senato, di un numero di senatori di poco superiore rispetto alle altre forze politiche.⁴⁴ Pertanto tale sistema non garantisce il bipolarismo ed enfatizza la posizione delle piccole forze, politicamente marginali ma indispensabili per la tenuta delle maggioranze, incentivando così la frammentazione.⁴⁵

Una questione importante è quella relativa alla pubblicità dei nomi candidati nelle liste bloccate. La legge sul punto non innova i due Testi Unici, per cui rimangono gli stessi obblighi per il sistema maggioritario pre-vigente sebbene sia profondamente mutato il rapporto tra elettore ed eletto; basta pensare che in forza del pre-vigente sistema, in un collegio elettorale di 30-40.000 elettori vi era 1 candidato per ogni coalizione, e che, con la nuova legge elettorale, in una circoscrizione, ad

⁴³ Il principio costituzionale che impone una base regionale al sistema elettorale ha escluso la possibilità di un premio nazionale; ma ci si può interrogare sull'irragionevolezza e conseguente illegittimità costituzionale della stessa distribuzione regionale del premio. Cfr. L. Spadacini, cit.

⁴⁴ Cfr. P.L. Petrillo, cit.

⁴⁵ Tra l'altro i premi di maggioranza regionali al senato provocano una distorsione che il premio di maggioranza nazionale non ha: la possibilità che alla maggioranza dei voti sul piano nazionale non corrisponda la maggioranza dei seggi. In questo senso è un effetto analogo a quello del collegio uninominale. Cfr. D. Argonizzio cit.

esempio, di 4-5 milioni di elettori vi saranno 40-50 candidati circa per ogni singola lista: il binomio "lista bloccata" e assenza del voto di preferenza rende praticamente impossibile per gli elettori conoscere effettivamente chi eleggeranno.⁴⁶ A ciò si aggiunga che nulla dispone la nuova legge in materia di selezione delle candidature ovvero di trasparenza nella formazione delle liste.

Non si può, in ultimo, omettere come, dal punto di vista della qualità della normazione, la legge in esame certamente non brilli. Accanto a molteplici errori di coordinamento, bisogna segnalare l'abrogazione (si spera involontaria), nel T.U. Senato, dell'espresso divieto di apporre sulla scheda elettorale segni o indicazioni volte a far riconoscere l'autore del voto.⁴⁷

Il dibattito parlamentare sulla legge è stato molto acceso. In particolare l'opposizione, oltre ad aver severamente criticato l'iter procedimentale seguito, ha sottolineato la violazione di numerose norme costituzionali (violazioni messe in luce anche da alcuni costituzionalisti).⁴⁸

Infatti la legge: blocca le liste dei candidati di ogni partito espropriando i cittadini della possibilità di scegliere i propri rappresentanti; impedisce alle donne di essere adeguatamente rappresentate, non essendovi disposizioni che garantiscano una selezione interna dei candidati equa come previsto dall'art. 51 Cost. a causa della bocciatura a scrutinio segreto dell'emendamento avanzato dalla maggioranza, il quale precedeva una quota di donne nelle liste bloccate non inferiore al 30%; falsa la competizione elettorale riconoscendo un premio di maggioranza a prescindere dal raggiungimento di una soglia minima, rendendo così la legge solo nominalmente proporzionale; rende ingovernabili le istituzioni a causa della probabile formazione di due differenti maggioranze nelle due Camere; non è sottoponibile a referendum abrogativo poiché con l'eventuale abrogazione mancherebbe una disciplina idonea a garantire l'operatività degli organi istituzionali, dunque si modifica surrettiziamente la Costituzione inserendo tra le materie sottratte al referendum abrogativo quella elettorale; infine è stato ritenuto incostituzionale il diverso effetto del voto dei cittadini residenti in Valle D'Aosta e degli italiani residenti all'estero, il quale non è considerato ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza.⁴⁹

Concludendo possiamo affermare che a fatica tale sistema può essere ricondotto nel novero dei sistemi elettorali proporzionali; si tratta piuttosto di un maggioritario di coalizione con un riparto

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ Sull' "innaturale rapporto tra legge elettorale e norme costituzionali" v. R. Balduzzi e M. Cosulich (cit.), T.E. Frosini (cit.), e A. Gigliotti (cit.).

⁴⁹ *Ibidem.* Tralasciamo qui altre significative stranezze: basti citare la presenza, per la prima volta nella nostra storia elettorale, di osservatori dell'OSCE, prevista dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22 (frutto della conversione del decreto legge 3 gennaio 2006, n. 1), e la rilevazione informatizzata dello scrutinio in un numero di seggi non superiore al 25% del totale nazionale (prevista dal già citato decreto); infatti anche se lo scrutinio informatico non aveva valore legale in caso di discordanza con quello manuale, l'operatore informatico che agiva all'interno del seggio non è stato nominato dalla Commissione elettorale comunale ma dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie. Senza considerare l'uso del Decreto legge nella materia elettorale, coperta da riserva legge ai sensi dell'art. 72 della Cost. Cfr. F. Lanchester, cit.

proporzionale dei seggi solo all'interno delle singole coalizioni.⁵⁰

Si tratta in ogni caso di un sistema che ha mostrato tutti i suoi limiti nelle ultime elezioni e che ha un forte impatto negativo su un sistema politico già sufficientemente complicato da altri fattori. Di qui il dibattito sulla sua riforma, che potrebbe andare nella direzione di un ritorno al collegio uninominale in sistemi a doppio turno come quello francese, o nel ritorno a sistemi proporzionali più classici, privi di sistemi di premio ma altamente selettivi e capaci di contenere le spinte alla frammentazione del sistema politico come, appunto, quello tedesco.⁵¹

4. Il sistema tedesco: un modello possibile per l'Italia?

Obiettivi di una riforma elettorale dovrebbero essere la definitiva bipolarizzazione del sistema politico, la riduzione della frammentazione numerica e la garanzia di maggioranze parlamentari più omogenee.⁵² Un luogo comune è che tali obiettivi, e quindi il funzionamento maggioritario della forma di governo, possono essere garantiti solo da sistemi elettorali maggioritari. In realtà essi in un sistema multipartitico maggioritario frammentato come quello italiano non producono necessariamente una maggioranza omogenea né efficiente. Tra l'altro gran parte dei paesi democratici adottano sistemi elettorali proporzionali che producono maggioranze stabili ed efficienti; ciò deriva sia da ragioni politiche, ad esempio la deideologizzazione la quale spinge al bipolarismo, sia dall'adozione di correttivi alla proporzionale che rendono tali sistemi selettivi.

⁵⁰ Il passaggio dai previgenti sistemi elettorali prevalentemente maggioritari ai sistemi elettorali proporzionali con premio di maggioranza, introdotti dalla legge n. 270, porterebbe a sostenere l'accennata riduzione del carattere maggioritario soltanto se ci si muovesse nell'ambito delle astratte tassonomie dei sistemi elettorali. In questa prospettiva, sarebbe facile evidenziare come nella nuova disciplina legislativa elettorale il numero dei seggi attribuiti con formula proporzionale sia comunque maggiore del precedente 25%. Ma alla Camera dei deputati il funzionamento complessivo del nuovo sistema elettorale è certamente maggioritario, tanto è vero che assicura comunque alla lista o alla coalizione che vince le elezioni la maggioranza assoluta dei seggi, che l'elettorato voglia o che non voglia (vale a dire che abbia attribuito o no alla vincitrice la maggioranza assoluta dei voti). Al contrario il previgente sistema elettorale per la Camera, introdotto nel 1993 non garantiva alla coalizione vittoriosa la maggioranza assoluta dei seggi, che dipendeva invece dal sommarsi dei risultati conseguiti nelle singole competizioni uninominali, in presenza di dati fattuali che favorivano il formarsi di tale maggioranza (in particolare: il carattere nazionale di quasi tutte le forze politiche e la presenza di due coalizioni contrapposte). Cfr. R. Balduzzi, M. Cosulich, cit.

⁵¹ C'è anche chi, come Spadacini, ritiene possibile un semplice ripristino della precedente legge elettorale (rispettivamente l. 4 agosto 1993, n. 277 e d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 534 per la Camera, l. 4 agosto 1993, n. 276 e d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 per il Senato), di cui vengono evidenziati i vantaggi, specie in sede senatoriale. Infatti tale sistema, dopo un iniziale incremento della frammentazione politica dovuta alla necessità delle forze centriste di ricollocarsi su uno dei due nuovi poli, i fenomeni riaggregativi sono stati evidenti (si pensi all'Udc o alla Margherita, per non dire dei progetti di un partito unico del centrodestra e del partito democratico); gli effetti erano positivi perfino sulla resa della forma di governo, dove si notava un progressivo assestamento delle maggioranze, una conseguente stabilizzazione dei governi ed un rafforzamento politico della *premiership*. Cfr. Spadacini, cit. Sugli effetti benefici del sistema maggioritario si veda, anche T. E. Frosini, cit.

⁵² Cfr. M. Volpi, cit., pp. 1404 ss.

Nel passato non sono mancate proposte che si sono richiamate al modello tedesco.⁵³ Ovviamente la ricezione del sistema elettorale tedesco richiederebbe alcuni adattamenti.⁵⁴ La principale obiezione di solito avanzata è che in Germania, al contrario che in Italia, vi è un multipartitismo limitato con due partiti nettamente più forti; ma tale obiezione varrebbe a maggior ragione per quanti propongono un sistema maggioritario all'inglese in un contesto molto diverso da quello bipartitico.

Per Volpi⁵⁵ l'adattamento principale potrebbe consistere nell'apparentamento dichiarato tra le diverse liste, che correrebbero comunque da sole per la distribuzione dei seggi, reso esplicito tramite l'indicazione sulla scheda di un contrassegno comune di coalizione ed eventualmente di un candidato Primo ministro. Qui l'obiezione più consistente è quella della presunta incompatibilità con la clausola di sbarramento, che potrebbe essere aggirata da partiti minori coalizzati. Ma attraverso opportune norme l'apparentamento non consentirebbe la presentazione di liste comuni di coalizione se esse non corrispondessero all'organizzazione politica presentatrice. Alle liste collegate che comunque avessero superato la clausola di sbarramento e che ottenessero più voti (in una misura non inferiore al 40%) senza conquistare la maggioranza assoluta dei seggi, verrebbe riservato un premio di maggioranza tramite una corrispondente riduzione dei seggi attribuiti alle altre liste; il premio sarebbe quindi solo eventuale e tale da garantire poco più della metà più uno dei seggi.

Un altro problema è quello degli accordi di coalizione nei collegi uninominali, che sono consentiti in Germania ma non hanno avuto una grande rilevanza pratica mentre sono stati decisivi nell'applicazione dei sistemi misti prima vigenti in Italia. Innanzitutto occorrerebbe prevedere un sistema per garantire la sottrazione dei mandati uninominali vinti dai candidati di coalizione alle singole liste che ne facciano parte. Un altro problema è che nei collegi uninominali potrebbero risultare eletti, in quanto candidati di coalizione, esponenti dei partiti le cui liste non raggiungano la soglia di esclusione, che pertanto verrebbe aggirata. La soluzione potrebbe essere scoraggiare accordi di coalizione con partiti piccoli non prevedendo un *Alternativklausel* alla tedesca e stabilendo che i seggi conquistati nei collegi uninominali dai partiti che non hanno superato la clausola di sbarramento sarebbero sottratti ai partiti della coalizione che hanno avuto accesso alla ripartizione proporzionale.

Un ulteriore problema è quello dei seggi in eccedenza, visto che la Costituzione italiana stabilisce un numero fisso di deputati e senatori elettivi. Anche qui esistono due possibilità; la prima è quella, contenuta nella proposta Tremonti-Urbani, dell'eliminazione dei candidati vincenti nei collegi con la minore cifra individuale, ma ciò sarebbe poco rispettoso della volontà manifestata dal corpo elettorale. La seconda è quella di mantenere a livello circoscrizionale i seggi in eccedenza ottenuti dal una lista, riducendo corrispondentemente su scala nazionale il numero di quelli da distribuire

⁵³ Per una ricognizione di tali tentativi, *idem*, pp.1405-1407.

⁵⁴ Al sistema tedesco "corretto in senso maggioritario" nel quadro di una forma di governo neo-parlamentare si è rifatto in passato A. Barbera, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori riuniti, 1991, pp. 208 ss.

⁵⁵ *Ibidem*.

proporzionalmente alla lista collegata. Questa soluzione ridurrebbe in misura minima la proporzionalità del sistema e non cambierebbe i rapporti di forza tra le coalizioni.

Un tale sistema porterebbe all'equilibrio tra le esigenze di governabilità, garantita dall'apparentamento, dal premio di maggioranza e dalla clausola di sbarramento, e della rappresentatività, risultante dal riparto proporzionale della totalità dei seggi fra le liste ammesse alla rappresentanza.

Ne uscirebbe inoltre confermata la bipolarizzazione, poiché le coalizioni sarebbero rese visibili dall'apparentamento tra liste, dall'indicazione del contrassegno di coalizione e dell'eventuale candidato-Primo ministro, dal doppio voto che consente all'elettore di dare una chiara indicazione di coalizione e dalle possibili candidature di coalizione nei collegi uninominali. Ma, a differenza di quanto avviene col sistema attuale, non sarebbero più necessarie le "ammucchiate" con i partiti più disparati e con quelli più piccoli.

Sicuramente verrebbe ridotto il numero dei partiti grazie alla clausola di sbarramento, la mancanza di una soglia alternativa simile alla *Alternativklausel*, la tendenza degli elettori a votare in modo "utile" sia nel maggioritario a vantaggio dei candidati più forti che nel proporzionale a favore delle liste che appaiono in grado di superare la clausola di sbarramento.

L'esistenza di una maggioranza sarebbe garantita dal premio e si tratterebbe di una maggioranza più coesa e omogenea in quanto formata da un ridotto numero di partiti e non sottoposta al ricatto dei partiti più piccoli.

Una questione che rimane aperta è quella del collegamento tra sistema elettorale e forma di governo.⁵⁶ Sempre per Volpi⁵⁷ è evidente che la ricezione del sistema tedesco, pur con gli adattamenti proposti, troverebbe un suo naturale completamento con l'adozione di una forma di governo razionalizzata sul modello del Cancellierato. In effetti meccanismi come la mozione di sfiducia costruttiva agirebbero come deterrente contro facili crisi di governo e consentirebbe di cambiare nell'ambito di una maggioranza scaturita dal voto un'eventuale *leadership* debole o inadeguata.

⁵⁶ A tal proposito è interessante notare il collegamento tra la legge elettorale introdotta dal legislatore italiano del 2005 e la Legge costituzionale recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione" (Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005) approvata dalle camere e poi respinta dal corpo elettorale nel referendum confermativo tenutosi nel giugno 2006. Per Spadacini tale riforma si inseriva nella tendenza, riscontrabile al livello di Comuni, Province e Regioni, a produrre modelli di governo caratterizzati dall'abbinamento di Assemblee deboli e frammentate da un lato ed esecutivi forti dall'altro; a tal modello sarebbe stata ricondotta anche la forma di governo nazionale qualora alla nuova legge elettorale avesse fatto seguito l'approvazione della legge costituzionale. Infatti con un sistema elettorale così costituito sarebbe stato necessario porre l'Assemblea, frammentata e ingovernabile, sotto la tutela dell'esecutivo; non a caso la riforma costituzionale prevedeva di dotare il Primo ministro, direttamente eletto in virtù del collegamento con la maggioranza parlamentare, del potere di sciogliere la Camera. Cfr. L. Spadacini, cit. Per un diverso punto di vista sulla compatibilità tra la nuova legge elettorale e riforma costituzionale vedi T. E. Frosini, cit. Più in generale sui progetti di riforma costituzionale vedi dello stesso autore, *Il premierato: dalla Gran Bretagna all'Italia*, in C. Decaro (a cura di) *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, Luiss university press 2005, T. E. Frosini, *Luci ed ombre del progetto governativo di riforma costituzionale*, nel sito web: www.federalismi.it, n. 11, 2003 e T. Groppi, P.L. Petrillo, *Cittadini, governo, autonomia. Quali riforme per la costituzione?* Giuffrè 2005.

Cfr. L. Spadacini, cit.

⁵⁷ Cfr. M. Volpi, cit., p. 1410.

Infine, ai fini di una qualsiasi riforma elettorale, appare indispensabile la differenziazione funzionale e strutturale tra le due Camere con la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni e delle autonomie locali, con la conseguenza che il rapporto di fiducia intercorrerebbe solo tra Governo e Camera dei deputati e di conseguenza l'esistenza di due maggioranze diverse costituirebbe un fatto non patologico ma fisiologico.⁵⁸

Pur senza richiamarsi esplicitamente al sistema tedesco, vi si avvicina quello proposto da Argondizzo⁵⁹, secondo il quale la via d'uscita all'impasse politica che attanaglia il sistema costituzionale italiano sia una legge elettorale proporzionale con sbarramento al 5% (a tutti i fini e per qualunque attore politico, singola lista o coalizione), premio di maggioranza unico sul piano nazionale, eventuale e variabile (nella quantità di seggi in più che dà per raggiungere una quota degli stessi preordinata e fissa), unico voto su un'unica scheda in cui siano indicate le liste o coalizioni che concorrono sia alla Camera che al Senato (ovviamente con il divieto del *panachage*); tale legge elettorale dovrebbe abbinarsi a una legge costituzionale sui partiti per garantire un controllo giuridico costituzionale sulla loro vita interna.

Concentrando la nostra attenzione sulla legge elettorale, la premessa è che in una democrazia parlamentare sono due le fondamentali funzioni delle assemblee legislative; la rappresentatività del corpo elettorale e l'efficienza dell'organo deliberante (sia per la produzione normativa sia per il mantenimento del nesso fiduciario con l'esecutivo). Il sistema brevemente descritto sopra è, per Argondizzo, quello che più risponde contemporaneamente alle due esigenze; infatti è connaturato all'idea stessa di rappresentanza politica il concetto di proporzionalità, e il meccanismo del premio permette di correggere questa fotografia quando il corpo sociale non esprime da sé, spontaneamente, un indirizzo politico maggioritario. Stante poi la caratteristica "perfetta" del nostro bicameralismo, si pone l'ulteriore elemento di difficoltà della necessità di una sostanziale identità delle due maggioranze nelle due Camere; tale problema si supererebbe con la riduzione ad una delle schede, il cui voto si collegherebbe automaticamente ad un solo schieramento che presenti liste o gruppi di liste per ognuna delle Camere. In questo modo si supererebbe anche l'imbarazzo costituzionale su quale Camera dovrebbe avere la prevalenza in caso di opposte maggioranze tra le due Camere.

Per quanto riguarda la soglia di sbarramento, essa dovrebbe essere unica e calcolata su tutto il territorio nazionale, sia alla Camera che al Senato; per renderla efficace, giacché da essa dipende la semplificazione del quadro partitico e la solidità delle due coalizioni, è opportuno che essa sia uniforme sia nel caso che la lista si coalizzi sia se non si coalizzi, poiché altrimenti il coalizzarsi a forze più grandi sarebbe solo un modo per superare lo sbarramento del 5%, consentendo alle forze al di sotto di tale percentuale di mantenere un potere di ricatto nei confronti delle forze più grandi. I voti dati alle liste coalizzate che restassero al di sotto dello sbarramento non dovrebbero

⁵⁸ Si augura invece il mantenimento del bicameralismo perfetto rispetto al bicameralismo differenziato (ritenendo che l'ottimo assoluto sia addirittura il monocameralismo) D. Argondizzo, cit.

⁵⁹ *Idem*.

essere conteggiati neppure nel monte voti della coalizioni, ai fini di stabilire chi abbia vinto e quindi merita il premio di maggioranza nel caso in cui nessuna coalizione ottenga spontaneamente una maggioranza di seggi; in questo modo si spunta l'arma dei ricatti dei partitini rendendo inservibili i loro voti.

Per quanto riguarda il problema del mantenimento del bipolarismo, formatosi in queste legislature maggioritarie, l'humus politico non tanto del ceto politico quanto di quello elettorale è la più forte garanzia (più forte di qualunque costrizione o sanzione normativa) che, ove alcuni gruppi politici concepissero l'idea di presentarsi come terzo polo, gli elettori non li premierebbero in tale maniera da superare una vera soglia di sbarramento (5% ovvero più alte soglie ove si ritenesse di mantenerla specificamente per le coalizioni, ponendo un riparo per queste ipotesi di fantapolitica).

Dunque questa proposta si differenzia da quella di Volpi prima di tutto prevedendo un unico voto su un'unica scheda, allontanandosi su questo punto anche dal sistema tedesco; per quanto riguarda la clausola di sbarramento e soprattutto il modo per evitare il suo aggiramento, mentre Volpi propone l'obbligo di corrispondenza tra liste e organizzazione politica presentatrice, Argondizzo pensa a uno sbarramento al 5% a tutti i fini e per qualunque attore politico, singola lista o coalizione, mentre entrambe le proposte non prevedono l'esistenza di una *Alternativklausel*. Un'altra differenza è il collegamento della proposta di Volpi con una modifica della forma di governo italiano, che non viene invece prospettata da Argondizzo.

Per quanto riguarda invece i punti di contatto tra le due proposte, in primo luogo è evidente come l'obiettivo di entrambi sia scoraggiare gli accordi di coalizione con partiti piccoli per ridurre il loro potere di ricatto nei confronti delle forze più grandi; entrambi prevedono poi un premio di maggioranza eventuale e variabile e il mantenimento del bipolarismo. Questo viene affidato nella proposta di Volpi all'apparentamento tra liste, all'indicazione del contrassegno di coalizione e dell'eventuale candidato-Primo ministro e dal doppio voto che consente all'elettore di dare una chiara indicazione di coalizione; Argondizzo confida invece nell'humus politico dell'elettorato o a più alte soglie di sbarramento specificamente per le coalizioni.

Quelle che abbiamo esposto sono solo due possibili applicazioni del modello tedesco alla realtà italiana, nel caso che esso venga accompagnato da una riforma più vasta della forma di governo o qualora essa voglia essere lasciata così com'è. Ma tale modello può essere riproposto dal legislatore in numerose varianti, che potrebbero anche non rispondere agli obiettivi di riduzione della frammentazione politica, mantenimento del bipolarismo e garanzia di maggioranze parlamentari più omogenee, che invece dovrebbero guidare una qualsiasi ipotesi di riforma elettorale. Infatti un problema da considerare è che dietro l'espressione "modello tedesco", usata disinvoltamente dalle forze politiche nel dibattito politico odierno, si possono celare obiettivi diversi e anche contrapposti; essi influenzano i modi concreti in cui l'adozione di tale modello può realizzarsi, i quali a loro volta possono produrre conseguenze opposte sul sistema partitico e sulla

stabilità dei governi.

Senza poi trascurare non solo la difficoltà di impiantare un modello elettorale in un paese diverso da quello di origine, ma anche la non totale prevedibilità dei risultati di una tale operazione, anche con gli opportuni adattamenti al caso nazionale.

Una necessità incontrovertibile è quella della riforma dell'attuale legge elettorale, di cui abbiamo ampiamente esposto gli aspetti negativi, purtroppo resi evidenti dalla stabilità e conseguente efficienza dell'attuale governo. Proprio questo evidenzia il peso decisivo del sistema elettorale nel determinare la vita politico-istituzionale di un paese e mette in evidenza come una sua nuova riforma debba essere ragionata e condivisa.

Certo il modello tedesco non è l'unico possibile. C'è ad esempio il modello spagnolo, in cui il voto si concentra su pochi partiti grazie a circoscrizioni che eleggono pochi parlamentari, o il sistema a doppio turno francese. Tuttavia al momento è il modello tedesco a dominare sulla scena politica italiana. E a mio avviso, con gli opportuni adattamenti, è anche quello che riesce a coniugare meglio la rappresentanza dei molteplici interessi e domande della società con l'esigenza di risolutezza ed efficienza dell'azione di governo nell'affrontare tale complessità.

*Laureata in Scienze Politiche presso la Luiss Guido Carli - 050462@luiss.it