

Legge elettorale: umiltà chiede onestà intellettuale

di Domenico Argondizzo

Premessa; 1. Umiltà nell'accennare ancora ad una specifica legge elettorale; 2. Onestà intellettuale; 3. Aggiustamento di tiro; 4. Premio di maggioranza nazionale al Senato e Costituzione.

Premessa

Ho già espresso gli argomenti per cui considero l'uninominale (ad uno o due turni) inefficiente, inaffidabile e poco democratico¹.

Quando si dice che gli eccessi di schematizzazione sono forieri di forzature interpretative: dopo aver definito il maggioritario come bene in sé ed il proporzionale come male assoluto, taluni devono necessariamente ricorrere ad acrobazie logiche e linguistiche, come quella di definire il sistema in vigore² *...come proporzionale in entrata e maggioritario in uscita, perché viene conferito un premio di maggioranza alla coalizione vincente...*; ed ancora, di affermare che *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, abbia o no avuto la maggioranza assoluta dei voti*.

Questa, però, non è la resa certa dell'uninominale maggioritario, in un paese politicamente diviso in due (le elezioni del 1994, del 1996 e del 2006 lo hanno certificato).

Il sistema in vigore è, molto più semplicemente, un proporzionale corretto, in cui alcuni istituti (vedi le soglie di sbarramento per accedere al riparto) sono semplicemente virtuali, ed al Senato il premio e gli sbarramenti sono "irragionevolmente" regionali.

Quando si parla di legge elettorale bisogna distinguere questo piano da quello delle norme costituzionali (formali e sostanziali) che definiscono la forma di governo. Questi due piani, che ovviamente interagiscono, vanno sempre tenuti ben separati; talora in dottrina, e soprattutto nei progetti di riforma (passati e presenti), essi si mescolano per una malintesa ragione di sistematicità ed organicità di un complessivo disegno riformatore.

Vorrei provare a spezzare questo nodo gordiano, e soprattutto alcune inferenze tanto ripetutamente affermate da essere diventate più che dogmi.

A quest'ultimo proposito, affermo che si può benissimo:

sul piano della legislazione elettorale, prospettare una normativa che consenta³ con certezza matematica, la formazione (anche per una manciata di voti di differenza) di una maggioranza di governo identica nei due rami del Parlamento;

ed essere, sul piano della forma di governo, svisceratamente parlamentaristi⁴, e quindi non nutrire l'esigenza, anzi osteggiarla, della previsione di meccanismi che irrigidiscano la forma di governo, fissandola al dato politico fotografato dalle urne.

Nel caso vi fossero delle modificazioni di maggioranza, sarebbe la forma di governo parlamentare (mista al divieto di mandato imperativo, cardine della liberaldemocrazia) che si riattiverebbe, in seguito alla mutazione della situazione politica parlamentare. Ci si muoverebbe sul piano propriamente politico, ed il diritto costituzionale non dovrebbe fare altro che fornire una clausola di salvezza del sistema istituzionale (appunto il governo parlamentare), nel caso di malfunzionamento del *governo neoparlamentare da investitura politica diretta* (dovuto alla non tenuta della maggioranza costituita prima delle elezioni e

¹ Sul *forum* dei Quaderni Costituzionali, e su lavoce.info.

² Imperfetto, ma non sotto i profili che vengono presi in considerazione da questi critici.

³ Attraverso gli istituti del ragionevole (e variabile) premio di maggioranza nazionale, dello sbarramento nazionale secco al 5% a tutti i fini, delle coalizioni, dell'unico voto su una unica scheda congiunta per entrambe le Camere.

⁴ Per un parlamento monocamerale, ovvero in subordine bicamerale perfetto.

da esse sanzionata). A rigore, quest'ultimo non sarebbe una diversa forma di governo, ma una diversa maniera in cui è vissuta la forma di governo parlamentare⁵. Si dovrebbe quindi parlare più di un cambiamento nella mentalità politica, che il diritto costituzionale registra e codifica con la legge elettorale. Ripeto, quindi, che ci si muoverebbe sul piano prettamente politico, e politica sarebbe la risposta alle successive elezioni: l'elettorato premierà o condannerà chi ha rotto l'originaria alleanza e/o chi ne ha costituita una nuova in Parlamento e/o chi si è opposto sia alla prima che alla seconda.

Elezione diretta e scioglimento automatico (i due cardini del modello italiano di elezione degli enti substatuali) non devono necessariamente essere affiancati al proporzionale corretto con premio, sbarramento ed unico voto su unica scheda. Sistemi elettorali con coalizioni preventive e premi di maggioranza non sono collidenti con la logica complessiva della Costituzione: cioè non è contrario a Costituzione il semplice fatto della presenza di istituti che garantiscono matematicamente ed automaticamente una iniziale maggioranza politica di governo identica nelle due Camere (al netto dei senatori a vita e dei parlamentari eletti dagli italiani all'estero). Il premio di maggioranza non ostacola, né più né meno di quanto non faccia il maggioritario uninominale, la formazione di una coalizione di governo diversa da quella risultata vincente alle elezioni. Se si parla di *irragionevolezza sopraggiunta* in conseguenza al cambiamento delle alleanze politiche⁶, lo si fa negando la permanente validità del divieto del mandato imperativo, e soprattutto lo si fa sottacendo che maggior dubbio di *incostituzionalità sopraggiunta* si porrebbe per la miriade di collegi uninominali (che "premano" chi vince anche per un solo voto, con l'azzeramento dei voti dati ai perdenti). Se, infatti, avvenisse un cambio di maggioranza, e quindi un eletto nel collegio uninominale passasse nello schieramento da lui combattuto alle elezioni, la distorsione prodotta dal meccanismo elettorale all'interno del collegio⁷ verrebbe *illegittimamente* ribaltata: gli elettori che hanno perso diverrebbero vincitori, mentre quelli che hanno vinto perderebbero il loro eletto. Non mi inoltro nella distinzione delle varie possibili sfumature del nomadismo politico dei parlamentari (si potrebbe trattare di semplice passaggio al polo opposto, ovvero di costituzione di microformazioni, terzi poli, ecc.) e delle conseguenze paradossali rispetto ai risultati avuti nei collegi uninominali. Basti questo accenno per attenuare le critiche rivolte, per il presente profilo, esclusivamente al premio di maggioranza nazionale.

1. Umiltà nell'accennare ancora ad una specifica legge elettorale

Il mio vuole essere prima di tutto un atto di umiltà, e poi un invito all'onestà intellettuale.

Umiltà, per quanto mi riguarda, perché devo confessare che non sono più tanto convinto delle tesi da me espresse nel recente passato. In effetti non ho cambiato idea, ma reputo possibile raggiungere la stabilizzazione del bipolarismo anche per un'altra via⁸, purché vi sia la precondizione politica. Come cercherò di argomentare a breve, una legge elettorale è il frutto, il suggello, la formalizzazione, la stabilizzazione in norme, di un quadro politico partitico. Ci vuole una volontà politica degli attori-partiti per farla e per applicarla.

Quando esprimevo, come esprimo, delle tesi su quello che la legge elettorale deve fare/non deve fare, il presupposto è che siano i partiti ad avere già deciso un loro comportamento. Ogni sistema elettorale può esser valido per i fini che il sistema partitico si prefigga.

⁵ In questo senso: G. Sartori, *Il bipolarismo frainteso*, in *Corriere della sera*, 20 aprile 2006; R. D'Alimonte, *Se il bipolarismo si trasforma in camicia di forza*, in *Il Sole 24 ore*, 22 febbraio 2007.

⁶ Secondo certa dottrina, nel caso di un cambiamento delle alleanze politiche nel corso della legislatura, l'attribuzione di un premio potrebbe "divenire irragionevole" (si veda tra gli altri, R. Balduzzi e M. Cosulich, *In margine alla nuova legge elettorale*, 2 marzo 2006, sul sito dell'AIC; *contra*, F. Lanchester, *L'ascia e il bulino*, in *federalismi*, 23 marzo 2006).

⁷ Già sospettabile di illegittimità.

⁸ Rinvio al paragrafo n. 3.

Detto questo, e tornando alla specifica situazione italiana di iperframmentazione, se la volontà partitica fosse quella di stabilizzare il bipolarismo, confermo che il sistema più congruo è, a mio sommo avviso, un proporzionale corretto.

Fondamentalmente, è con l'accordo di politica delle istituzioni tra i veri partiti (AN, FI, UDC, Margherita, DS, Rifondazione), in occasione della prospettata legge elettorale, e non con le virtù taumaturgiche⁹ della stessa legge, che il quadro politico partitico si autotrasforma; i singoli istituti della legge elettorale, al massimo, lo facilitano e lo garantiscono per il futuro. Ma, nell'applicazione a regime di quella specifica auspicata legge elettorale, sono sempre i partiti che dovrebbero continuare a tener fede a quell'accordo che ha reso possibile la riforma, non raccogliendo ogni piccolo grumo di consenso intercettato dai nanetti, pur di vincere il polo avverso ed il premio di maggioranza. Dovrebbero essi (e i due poli) confidare nelle loro forze, nella loro capacità di allargare il bacino elettorale (e di riunire quel consenso ora disperso atomisticamente) con le loro rispettive proposte politiche, e non più con la prassi feudale di recuperare ed ospitare nelle loro liste (o con accordi di desistenza nei collegi uninominali) i feudatari dei partitini, per timore che le microformazioni da essi reiette, vengano accolte dagli avversari.

Tale consonanza per la legge elettorale dovrebbe essere accompagnata da governo di salute pubblica (da non confondersi quindi con la convergenza al centro dei partiti più moderati dei due schieramenti), composto dagli stessi partiti¹⁰ che decidono, per la salvezza dello Stato, anche di governare insieme, facendo una politica economica sostenibile (nulla più di questo, vista la inconciliabilità sul merito tra i programmi del centrodestra e del centrosinistra, e l'impossibilità di rilanciare, per tale via, un'azione riformatrice sui temi economici e sociali¹¹). Un governo di salute pubblica, quindi, per superare il moderno trasformismo attraverso la via principale del plasmare il sistema partitico, e non attraverso il falso mito dell'abbandono della forma di governo parlamentare.

La politica (con la sua ponderazione degli interessi, alla luce dei valori costituzionali), e non l'epopea delle riforme costituzionali, deve occupare la scena delle campagne elettorali, oltre che la quotidianità della legislazione e della amministrazione¹².

La legge elettorale prospettata non dovrebbe curarsi dell'abitudine atavica dell'elettorato italiano (come se già questa fosse una condanna alla perenne frammentazione); ed infatti essa non costringerebbe al voto per uno dei due poli: si potrebbe sempre votare per un cattolico-centrista o per un comunista-verde apolide, che si presentino come terzi o quarti poli¹³, però (semplicemente) con poca probabilità che il voto sia fruttuoso. La frammentata cospicua minoranza contraria al bipolarismo (e all'alternanza) non può condizionare la *completa razionalizzazione del governo parlamentare* attraverso una legge elettorale che, oltre a coniugare rappresentatività e governabilità, aiuti a semplificare l'attuale quadro partitico ed inibisca le micro-formazioni con poteri di ricatto e connessa certezza di instabilità interna alle coalizioni. Cosa quest'ultima, che contrasta in maniera assoluta con il combinato disposto del 2° comma dell'art. 1 Cost., che dice che "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione", e dell'art. 49 Cost., che recita: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere

⁹ Il generale effetto negativo di un referendum elettorale (ed anche dell'ultimo) è quello di svilire le potenzialità, insite in una riforma elettorale, di incidere sul sistema politico partitico: le svilisce per il fatto stesso dell'eccessiva semplicità della soluzione proposta, per quella carica di miracolismo che la avvolge, ecc..

¹⁰ Essendo tutte le altre microformazioni contrarie, giacché nessuno aderisce volontariamente alla propria scomparsa.

¹¹ *Contra*, T. Boeri e M. Bordignon, *Nonostante la legge elettorale*, su lavoce.info.

¹² In questo senso, si veda, da ultimo, S. Rodotà, *Ma quale legge elettorale*, in il Manifesto, 10 aprile 2007; Id, *La democrazia tra Piazza e Palazzo*, in la Repubblica, 16 maggio 2007.

¹³ Non essendo stati accolti dai due poli principali.

con metodo democratico a determinare la politica nazionale". Infatti, se i due poli fossero prigionieri di piccole oligarchie di potere che muovono poche migliaia di voti, sarebbero negate: la sovranità popolare, il principio democratico, l'alternanza e la stabilità dei governi, la scelta del governo da parte dell'elettore.

Dopo che è nato un governo con l'appoggio vitale di molti nanetti in entrambe le Camere, le possibilità che sia approvata una legge con quelle caratteristiche sono pari allo zero. La conferma a questa considerazione scoraggiata, viene da come si sono mossi fino ad ora il Ministro per i Rapporti con il Parlamento e lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri: trovata una consonanza che non impensierisca i partitini del centrosinistra, cercano un appoggio soprattutto nel partito medio-grande (con nostalgie centriste) e nel nanetto più influente del centrodestra¹⁴.

Fintanto che permarrà la situazione politica di conflittualità tra i due poli (che pensano soltanto a vincere e non alla qualità della compagine con cui vincono, ed alla conseguente azione politica che si potrà fare con quella compagine), i piccoli partiti saranno accolti nelle due coalizioni. Ma questo avviene perchè le due coalizioni non si fidano l'una dell'altra e, temendo le peggiori conseguenze da una sconfitta elettorale, sono disposte ad accettare tutti i mezzi disponibili nell'immediato, senza un'idea di miglioramento del quadro partitico e dell'azione politica in generale.

2. Onestà intellettuale

Dopo essermi cosperso il capo di cenere, posso rivolgere un invito all'onestà intellettuale. Intorno al tema della legge elettorale e delle riforme costituzionali, talvolta si addensano superficialità di analisi, luoghi comuni travestiti da verità rivelate, cattiva coscienza e confusione di idee (e, conseguentemente, delle soluzioni proposte). Per quanto riguarda le approssimazioni più specificamente riguardanti il sistema elettorale, esse si dividono in due categorie, quella più vecchie e quelle più recenti.

La vecchia approssimazione è quella "referendaria" (del 1993):

A) Il maggioritario uninominale garantisce un governo scelto dai cittadini, ed elimina la frammentazione partitica.

Le nuove approssimazioni "neoreferendarie" (del 2008) ed "antireferendarie-neocentriste" meritano di essere illustrate tutte insieme appassionatamente¹⁵:

B) Non sono i partitini la causa dell'instabilità dei governi e della incoerenza della legislazione, sono gli altri partiti che non sono abbastanza grandi da attirare più consenso! Se i piccoli partiti si dimostrano più vitali delle aggregazioni principali, significa che il problema vero sta nella difficoltà a creare, attraverso intese, fusioni e altre operazioni politiche volontarie, forze più grandi.

Questo argomentare è analogo al dire che *la mafia c'è perché lo Stato non è presente*; mentre è di tutta evidenza che lo Stato è chiamato ad un surplus di presenza proprio per il controllo mafioso del territorio.

Questo è il medioevo del partito politico; lo è nella concezione della raccolta/creazione del consenso, lo è nell'idea che si ha della funzione di indirizzo dei partiti, e più in generale della stessa politica.

C) La debolezza del Il Governo Prodi non dipende dalle imperfezioni della legge elettorale.

Premesso che un governo politico non avrebbe dovuto nascere se si vuole risolvere il problema della legge elettorale nel senso indicato, la debolezza e l'instabilità è dovuta ad

¹⁴ La Lega, infatti, nelle ultime due elezioni politiche è rimasta sotto il 5% sul piano nazionale.

¹⁵ Le nuove approssimazioni, e l'antica, si contraddicono le une con le altre; ma ritenendole tutte discutibili, ho interesse a confutarle, senza fare esegesi troppo sottili circa i loro reciproci rapporti.

un uso dell'attuale perfettibile legge elettorale, che corrisponde alla resistente e risalente mentalità partitica medioevale.

Numerosi sono gli esempi di come la pervicace ostinazione a mantenere il punto (sia esso l'uninominale, il referendum, il ritorno neocentrista al proporzionale puro, od altri totem) porta a poca onestà intellettuale ovvero confusione:

D) Si ammette che la differenza delle maggioranze tra Senato e Camera non dipende tanto dalla platea elettorale quanto dalla mala abitudine degli elettori a votare diversamente, e ciononostante non si propone di obbligare (con un unico voto su di una unica scheda) gli elettori ad una sola scelta per entrambi i rami del Parlamento (o meglio passando al monocameralismo), bensì si parte per la tangente e si propone di differenziare le funzioni ed i poteri delle due Camere; continuando così nella deriva federalista iniziata con la riforma del Titolo V e stoppata dal referendum confermativo del 2006¹⁶.

È troppo facile, in conseguenza della disillusione sulla capacità del sistema partitico di disintossicarsi dai partitini (che sono la versione attuale dello storico trasformismo), deviare dalla migliore forma di governo, quella parlamentare, da noi ereditata senza merito, invece che completare la sua razionalizzazione, appunto attraverso una distillazione degli attori partitici. Non si deve smantellare la più bella forma di governo per evitare che i *"partiti del 2% possano essere arbitri del governo"*¹⁷.

Si deve invece, più pianamente, fare la legge elettorale prospettata e soprattutto avere il coraggio di interrompere (da subito, con il solo mettere in cantiere la legge di riforma) ogni rapporto politico di alleanza (a tutti i livelli) con i nanetti (il governo del centrosinistra sarebbe in tempo reale sfiduciato da essi). Non servono politici asceti o masochisti: un gruppo dirigente serio che ha messo in cantiere il Partito democratico, può e deve nutrire fiducia nelle potenzialità di questo progetto politico ed aspettarsi che l'elettorato lo ripagherà¹⁸. Sarebbe, nel contempo, augurabile la creazione, a sinistra del Partito democratico, di una forza ampia frutto dell'unificazione di Rifondazione con gli attuali partitini collocati tra quest'ultima ed il Partito democratico stesso; con essa il Partito democratico dovrebbe stringere una stabile alleanza di governo. Infatti, non è vero che la concretezza delle soluzioni e la condivisione dei fondamentali principi, si ottenga con il far prevalere in entrambi gli schieramenti le posizioni più moderate. Che vuol dire posizioni ideali di tipo radicale? Esistono solo soluzioni buone e soluzioni cattive (o non soluzioni) ai problemi; e su ciò hanno diritto/dovere di cimentarsi tutti i partiti che abbiano una decente rappresentatività nella società¹⁹. Chi propugna questo moderatismo lo fa guardando a microformazioni dedite al cambio di casacca, ovvero ad una ipotetica ricostruzione di un nuovo centro, perno del sistema, inamovibile e quindi irresponsabile. Se le forze più centrali sono in grado di superare lo sbarramento, buon per loro, ma non si può dire che oggi vi sia *un rafforzato potere di determinare l'indirizzo politico da parte delle forze più radicali dello schieramento partitico*: la capacità di influenzare di Mastella e della Lega è pari, se non superiore, a quella dei vari verdi e comunisti (escludendo espressamente Rifondazione, che, insieme all'UDC, va fatta rientrare nella categoria dei partiti che hanno una seria consistenza elettorale sul piano nazionale). È la mancanza di una maggioranza efficiente in Parlamento (e non il troppo potere dello stesso) che sposta la decisione dalla democratica sede parlamentare alle ristrette cerchie dei gabinetti ministeriali, dove hanno buon gioco gli interessi corporativi che non avrebbero successo in un mercato economico concorrenziale (perché regolato).

¹⁶ In questo senso, da ultimo, G. Ferrara, *Riformisti smemorati*, in il Manifesto, 6 aprile 2007.

¹⁷ In questo senso, la dichiarazione di Veltroni, riportata in *Riforme, dialogo Veltroni-Fini. Ma sul doppio turno niente intesa*, in la Repubblica, 21 gennaio 2007.

¹⁸ Magari non da subito.

¹⁹ In questo senso, si veda: S. Ceccanti, *La pecora di Palme*, in l'Unità, del 14 giugno 2006.

Analoga prospettiva di riunificazione-semplificazione potrebbe perseguirsi utilmente anche nel centro destra, dove i nanetti sono minori ma non meno influenti²⁰.

E) Si ammette che *avviene una distorsione della rappresentatività nel collegio uninominale* ma, si dice che, *essa è tollerabile a livello nazionale perché frutto della volontà degli elettori, cosa che non si potrebbe dire invece per il premio di maggioranza nazionale*.

Si sottace che il collegio uninominale, per definizione, cancella, dalla porzione di territorio corrispondente, la rappresentanza di ogni minoranza, anche di quella soccombente per un solo voto.

È solo un preconcetto che il premio di maggioranza sia incostituzionale per via dell'alterazione della rappresentanza²¹ e della sottrazione alla minoranza di un certo numero di seggi (cui essa avrebbe diritto in base a un calcolo meramente proporzionale) i quali vengono attribuiti alla maggioranza²². Tali rilievi sono ancora più fondati se diretti contro il sistema uninominale maggioritario: ciò si potrebbe ampiamente riscontrare dal dibattito alla Camera dei deputati negli anni dal 1918 al 1919 sul passaggio dal sistema uninominale maggioritario (a doppio turno con ballottaggio) al proporzionale di lista.

Per legittimare il premio vale la stessa argomentazione che per le soglie di sbarramento: libertà ed uguaglianza del voto non vuol dire dare rappresentanza alle più infinitesime sfumature esistenti nelle correnti politiche della società. Diversamente, avrebbe cittadinanza costituzionale solo il più puro sistema proporzionale (e conseguentemente la legge elettorale politica tedesca dovrebbe essere definita come liberticida ed antidemocratica), con buona pace della funzionalità del Parlamento sia come legislatore che come depositario del vincolo fiduciario²³.

F) Si glissa sull'incapacità del maggioritario uninominale a dare matematicamente la governabilità, proponendo, con molta nonchalance, di associare ad esso un premio di maggioranza.

Questa è la più grande ammissione dell'inefficienza dell'uninominale a dare governabilità e stabilità. Ed in più, è una proposta assai meno democratica: se ha un senso la distorsione del premio nazionale introdotta su una base di rappresentanza proporzionale con sbarramento, essa diventa, a dir poco, abnorme se si innesta sul maggioritario uninominale: dove già pensano i collegi uninominali a fare fuori tutte le minoranze. Tanto più che il premio innestato sul proporzionale, essendo variabile ed eventuale, scatta solo, e nella misura in cui, è necessario: residualmente il sistema funziona come proporzionale con sbarramento.

A questo punto, provocatoriamente, si potrebbe rispondere se non sia ancora più efficiente qualcosa che ha il sapore dei *bei tempi antichi*: collegio unico nazionale, dove concorrono le singole liste, con assegnazione di una quota maggioritaria prefissata di seggi alla lista vincente, e suddivisione della restante parte proporzionalmente tra le liste perdenti.

²⁰ Un esempio di questo: nell'autunno 2005, si è detto che la proposta del non conteggiare alla coalizione, i voti dei partiti che non avessero superato le risibili soglie previste, era indice del voler truccare a favore del centrodestra le elezioni, giacché il centrosinistra è più frammentato. Il fatto che questa proposta sia stata ritirata, da una maggioranza di centrodestra che avrebbe potuto *utilitaristicamente* portarla a compimento, non si deve allo strepitare del centrosinistra e di molta dottrina, ma al fatto più sostanzioso che l'ex maggioranza era anch'essa bloccata dai suoi, certo meno numerosi ma non meno agguerriti, partiti.

²¹ Si veda C. Pinelli, *Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni*, in Astridonline ed in Italianieuropei, 2006 n. 3. Altri si richiama ad una lesione del diritto di voto, o meglio dell'uguaglianza del voto, e quindi ad una delegittimazione del voto (L. Elia, *Il voto rischia di essere delegittimato*, in Europa, 29 novembre 2005; S. Gambino, *"Efficienza di potere rappresentativo" e "ingorgo" istituzionale*, in federalismi, 20 aprile 2006).

²² In questo senso si veda anche G. Sartori, *Il proporzionellum aumenterà i partiti*, in Corriere della sera, 15 ottobre 2005.

²³ *Contra*, T. E. Frosini, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, sul sito dell'AIC ed in Rassegna parlamentare, n. 1, 2006.

G) Si ammette che in un sistema multipartitico gli accordi inter partiti sono inevitabili, ma gli aspetti negativi di ciò li si enfatizza solo come argomento contro il proporzionale corretto. Si giudica lo stesso argomento inconsistente, se discusso per i listoni di risulta del referendum (Guzzetta ed altri), ovvero per il doppio turno di collegio uninominale (a proposito del mercato boario, che si apre già prima del primo turno e tra questo ed il secondo, in cui i partitini si vendono al miglior offerente).

Si dice che *stabilire una soglia di sbarramento e poi consentire coalizioni elettorali è un controsenso, perché le coalizioni vanificano lo sbarramento*.

Ma, come per l'ipotesi dei listoni referendari (onnicomprensivi, che si sfaldano in Parlamento²⁴ dopo aver superato lo sbarramento del 4%), così per l'ipotesi delle coalizioni fatte per superare lo sbarramento (anche quello più alto, secco, ed a tutti i fini, prospettato), il rimedio può venire solo dall'accordo politico istituzionale tra i due poli.

Poi, non c'è alcun necessario automatismo tra sbarramento e divieto di alleanze tra partiti (con la vecchia legge elettorale uninominale, alla Camera c'era lo sbarramento al 4% per il recupero proporzionale, e non erano vietate le alleanze elettorali).

L'argomentazione che si usa per affermare con sicumera che i listoni non saranno dei carri merci, è disarmante per la sua ingenuità: *non succederanno cambi di casacca perché altrimenti si tradirebbe il patto fatto sotto gli occhi degli elettori, e da questi sanzionato. Con che coraggio i traditori affronterebbero il giudizio negativo alle successive elezioni?*

Forse questi raffinati studiosi del cesello abrogativo non hanno posto mente ai numerosi episodi trasformistici avvenuti tanto nella luminosa era dell'uninominale (protagonisti anche candidati eletti nel collegio uninominale e non solo nel recupero proporzionale²⁵) quanto nell'attuale era del *proporzionale non razionalmente corretto*.

Si dice che *più alto è il premio, più basso deve essere lo sbarramento*, poi che *il premio rafforza il potere di contrattazione dei partiti minori e produce frammentazione*, ed ancora che *il premio e sbarramento sono istituti intrinsecamente in contrasto tra loro*.

Ma è proprio l'attuale combinazione (alla Camera) di un ragionevole premio nazionale con soglie di sbarramento visibilmente basse, che produce un effetto disgregativo opposto alle finalità degli istituti (se correttamente previsti ed applicati).

Da una parte, la presenza dello sbarramento non è contraddittoria con il premio, ma serve proprio a neutralizzare l'effetto indiretto che il premio (da solo) potrebbe avere: quello di scatenare le furie di accoppiamento tra le formazioni politiche grandi ed i nanetti. Comunque, queste stesse furie c'erano (e ci sono) anche con il collegio uninominale.

Dall'altra, il premio non aumenta la frammentazione ed annulla l'efficacia della soglia di sbarramento²⁶, ma spinge a coalizzarsi nei limiti della ragionevolezza politica, se è accompagnato dal non conteggio dei voti dei partitini coalizzati ma sotto il 5%, nel monte-voti della coalizione ed ai fini del premio²⁷. Infatti ai grandi partiti resta solo l'interesse a togliere i voti sottosoglia all'avversario²⁸, non potendoli sommare nei propri. Ma questo residuale interesse ha sempre un esorbitante prezzo politico in termini di tenuta della compagine e di coerenza del programma di governo. Per cui si tenderà a raccogliere le microformazioni sottosoglia con cui vi sia una ragionevole capacità di creare un percorso comune. Non è così oggi che i voti sottosoglia si contano nel totale della coalizione e

²⁴ Abbiamo già assistito a fenomeni analoghi, ma di "minor taglia", con la legge attuale e con la precedente uninominale: gli estemporanei *partiti usa e getta* costituiti per l'occasione delle elezioni.

²⁵ Previsto per la sola Camera dei deputati.

²⁶ Come dice Sartori nel suo *La riforma con il veleno*, in Corriere della sera, 15 settembre 2005.

²⁷ *Contra*: S. Ceccanti, *I risultati? Instabilità, costi elettorali alle stelle, corruzione*, in Europa, 15 settembre 2005; G. Sartori, *Il proporzionellum aumenterà i partiti*, in Corriere della sera, 15 ottobre 2005; S. Gambino, *Riforme elettorali e modelli di democrazia*, in federalismi, 9 gennaio 2006.

²⁸ I nanetti sarebbero appetibili solo nella misura in cui possano minacciare di portare le loro infinitesime percentuali dall'altra parte.

quindi valgono doppio (1 voto sottratto + 1 voto acquisito), e per ciò si va oltre la ragionevolezza politica nelle alleanze con i nanetti.

Evidentemente, l'ottimo sarebbe che le coalizioni si facessero tra i veri partiti in grado di superare il 5%, ma se anche accadesse che entrambe le coalizioni accettassero l'appoggio dei partitini, questi ultimi non potrebbero accampare pretese sull'esito della vittoria finale²⁹, giacché il solo fatto dell'essere ospitati nelle liste dignitose e non solo nelle *loro* (destinate a scomparire), li avrebbe ripagati della loro marginale dote di 0,5/1/2/3 punti percentuali; poco determinante, proprio per la presenza del premio³⁰, a cui non contribuisce, tuttavia ancora utile solo per i voti sottratti all'avversario nella gara a chi arriva primo. Mi si potrebbe obiettare: *Hai detto niente!* Rispondo ancora con un rinvio all'accordo politico istituzionale tra i due poli di cui sopra.

Si deve aggiungere che il 5% nazionale sarebbe di per sé stessa una soglia sufficientemente alta³¹, da escludere che estemporanee alleanze elettorali (fuori dei poli) più o meno naturali (dall'esempio recente della "Rosa nel pugno", ad ipotesi plausibili di alleanze Di Pietro-Mastella, Verdi-Diliberto-Di Pietro, UDC-Mastella-Di Pietro, ecc.) riscuotano un consenso sufficiente a superarla³².

Così, il potere di contrattazione dei nanetti sarebbe minore di quanto non sia con l'uninomiale. Infatti, con il collegio uninominale i piccoli partiti³³ hanno una forza di ricatto smisurata rispetto a quella che continuano ad avere, solo per l'attuale situazione politica, con un proporzionale con sbarramento irrisorio e premio di maggioranza. Nel collegio i *loro voti* contano di più perché, anche se sempre marginali, sono in rapporto con un bacino elettorale più ristretto che non nelle più grandi circoscrizioni proporzionali. In più, il *loro peso* (ancorché solo come voti tolti all'avversario, in presenza dello sbarramento proposto) per la vittoria del premio di maggioranza nazionale è assai minore di quello per la vittoria del singolo collegio; questo per una maggiore sensibilità del meccanismo elettorale alle oscillazioni nell'orientamento dell'elettorato: il premio di maggioranza introduce una alea maggiore di quella del maggioritario uninominale, in cui ci vogliono spostamenti minimi (perché nel singolo collegio) ma uniformi sul piano nazionale (perché nella maggioranza dei collegi) per avere grandi cambiamenti in seggi; invece è il premio nazionale quello che dà grandi cambiamenti in seggi con minimi spostamenti di voti³⁴.

Non si deve guardare alla legge elettorale come ad una camicia di forza, cioè ad una serie di norme di comportamento che obblighino gli attori partitici ed i poli a fare tutto quello che è da essa previsto: la previsione della possibilità di coalizzarsi, dello sbarramento a tutti i fini al 5% sul piano nazionale, del premio di maggioranza nazionale, del voto unico su

²⁹ Infatti, lo sbarramento al 5%, funzionando indifferentemente per le liste che siano coalizzate o meno, non consentendo di conteggiarne i loro voti per la vittoria della coalizione, né tanto meno per il premio, impedisce che i partitini, esclusi da un accesso diretto alla rappresentanza, possano accampare comunque, in sede di trattativa *pre* e *post* elettorale, un loro diretto apporto alla vittoria della coalizione.

³⁰ Il premio entra in gioco anche per aiutare i partiti veri ad aver coraggio ed a contare solo sulle loro forze per vincere: infatti con esso è necessario solo prendere un voto in più dell'avversario per raggiungere comunque una buona, identica, maggioranza di seggi nelle due Camere. Identica, con l'unico voto su unica scheda; a Costituzione invariata dovrebbero essere stampati due tipi di schede, quelle che valgono per entrambe e quelle solo per la Camera.

³¹ Si può porre un argine efficace, solo andando a selezionare le performances elettorali, giacché altrimenti distinguere tra lista di partito o mera lista-cartello, è questione di lana caprina, stante l'attuale natura di "associazione non riconosciuta" dei partiti (e quindi la situazione di assenza di vincoli giuridici formali alla loro costituzione/fusione/scissione).

³² E poi l'esperienza potrebbe consigliare di alzare la soglia al 6-7% (nel UK viene, stabilmente, assai sottorappresentata una terza forza che è al 20% dei consensi, per la cultura e maturità politica britannica, e non per la presenza del collegio uninominale).

³³ Che preesistevano sia al premio di maggioranza, sia al collegio uninominale.

³⁴ *Contra*: S. Ceccanti, *I "nuovi" sistemi elettorali: regolarità, anomalie, utilizzazioni previste e impreviste*, in federalismi, 20 ottobre 2005; R. D'Alimonte, *Il maggioritario ha difetti. Questa legge li peggiora*, in Il Sole 24 ore, 11 ottobre 2005.

unica scheda per entrambe le Camere, sono funzionali a rendere possibile una *seria e tranquilla competizione* tra due poli avversari che siano concordi nel non imbarcare con sé ogni frammento di consenso, a scapito della omogeneità del programma e della stabilità della coalizione.

Giova ripetere che si sta escludendo un uso fraudolento degli stessi istituti:

- coalizzarsi *a più non posso* (con il ricatto a destra e a manca) per superare lo sbarramento (per la parte dei nanetti);
- coalizzarsi *senza remore* (imbarcando nelle proprie liste i dirigenti dei nanetti), per vincere la sfida all'ultimo voto con l'avversario ed il premio (per la parte dei partiti veri e delle coalizioni).

L'uso fraudolento dovrebbe essere considerato e contemplato da un legislatore accorto. Ma la legge elettorale è un caso particolare: gli autori delle norme sono anche i primi a doverle applicare e sono anche i potenziali elusori. Tutti i suddetti istituti non possono creare/sostituire una comune volontà politica nel senso della stabilizzazione del bipolarismo e della governabilità; se questa c'è, il mix sbarramento-premio-coalizioni può funzionare. Diversamente, ne deriverebbero effetti perversi e contrari alle finalità per cui era stato pensato:

- il coalizzarsi non servirebbe a facilitare la costituzione dei due poli;
- lo sbarramento non certificherebbe una decente consistenza delle forze politiche, rendendo omogenee le coalizioni;
- il premio non darebbe una maggioranza in seggi ad una società politica che non la sa esprimere.

L'unico accorgimento che mi viene di suggerire (sempre in assenza di una normativa sui partiti e sulla loro democrazia interna) per ovviare alla più perniciosa delle suddette prassi elusive, è quella di prevedere una norma che vieti la presenza, in ciascuna delle liste della coalizione, a candidati non iscritti al partito/associazione che esprime quella lista. In questo modo si eviterebbe che gli esponenti dei nanetti sotto soglia e coalizzati, vengano ospitati dai partiti veri. Ma questa sarebbe, ancora, una norma ridondante ovvero inefficace, nella misura in cui le forze politiche rispettassero o disattendessero un accordo limpido.

H) Si concentrano tutti i commenti negativi sopra il falso problema delle liste bloccate, lasciando in ombra che il candidato del collegio uninominale, senza la previsione di primarie e senza democrazia interna nei partiti, è calato sempre dall'alto (ed in più è un illusorio candidato unitario). È una ipocrisia bella e buona dire che *l'elettore ha l'alternativa di votare o meno il candidato nel collegio uninominale*: questa è un'alternativa parzialissima, perché se io sono un elettore di una certa area, non devo essere costretto a votare il candidato avversario (ovvero a non votare), se non gradisco il candidato che mi si impone... Questa non è scelta, le oligarchie di partito non sono depotenziate.

Né si può dire che scegliere tra due candidati calati dall'alto *sia un modo per migliorare la qualità del ceto politico* (questo si potrebbe ottenere, forse, con una rigorosa applicazione dell'art. 49 della Costituzione, nella parte in cui è previsto un controllo della democrazia all'interno dei partiti, che vuol dire avvicendamento delle élites al governo degli stessi).

Cheché se ne dica si vota e ci si riconosce per diverse ideologie, ideali, tendenze, si vota quindi per un partito o coalizione di partiti, e si vota in un sistema bipolare. Il voto dato alla lista è lo stesso voto dato alla coalizione per la vittoria, ovvero per la conquista del premio. Cioè il voto per la coalizione permane perché è implicito nel legame della lista alla coalizione³⁵ e nella possibilità del premio. Non è con la materialità del voto coalizionale sulla scheda (ovvero al candidato unico del collegio) che si rafforza la coalizione stessa, il

³⁵ Anche in questo senso, si veda S. Ceccanti, *Gli elettori del Val d'Aosta dimenticati. Il loro voto non conterà per il governo*, in *il Riformista*, 16 dicembre 2005; *contra*, lo stesso autore, *Il Governo è indebolito*, in *Un no per le riforme*, allegato a *il Riformista*, Roma, giugno 2006.

vincolo tra i partiti e quindi il bipolarismo. Se si osserva poi che il candidato nel collegio uninominale è sempre chiaramente riconducibile ad uno dei partiti della coalizione, si ha la dimostrazione che la negoziazione preliminare per le candidature nei collegi uninominali non garantisce che vi sia comunque una omogeneità sostanziale della coalizione. Considerando infatti il risultato complessivo sul piano nazionale dei vari collegi, si raggruppano sempre piccole pattuglie di partitini ospitati che non garantiscono alcuna maggiore fedeltà all'alleanza di quella che essi hanno con l'attuale legge elettorale³⁶.

Se alla fine non si resistesse alla nostalgia del collegio uninominale (dimenticando la sua inettitudine già a dare matematicamente maggioranze nelle due Camere, per non dire maggioranze dello stesso colore politico), gli eletti sarebbero veramente scelti dai cittadini se si potesse votare un candidato preferito per il collegio, all'interno di una breve lista presentata da ciascun polo (ovvero dalle "aree politiche" che dir si voglia). Anticipo la proposta alternativa (al proporzionale corretto) che faccio nel prossimo paragrafo: si tratterebbe di un sistema di liste (di coalizione) corte in competizione nel singolo collegio uninominale. Le preferenze espresse (una per ogni elettore) all'interno della lista, si sommerebbero, confrontandosi poi con la somma di ciascuna altra lista; si stabilirebbe così a quale coalizione vada il singolo posto in Parlamento in lizza; ovviamente questo sarebbe assegnato al candidato più votato della lista vincitrice. Il candidato unico verrebbe sostituito da una rosa di candidati, sempre per un solo posto. Questo sarebbe un sistema più trasparente e rispettoso della volontà dell'elettore. Ma permarrebbe ancora, oltre all'inettitudine a garantire maggioranze di governo, anche tutto l'handicap del collegio uninominale ai fini della rappresentanza della/e minoranza/e significativa/e nel collegio...

Ancora un po' di esempi di incoerenza di ragionamento e di confusione:

I) Si è in contraddizione e si coglie un abbaglio quando si lamenta che il *premio deve essere assegnato oltre una data soglia di voti raccolti*, e poi si afferma che è *la logica del premio che costringe gli attori politici ad imbarcare chiunque nelle coalizioni perché è sufficiente anche un solo voto in più per conseguirlo*.

Innanzitutto, sarebbe proprio l'introduzione di una soglia di consenso oltre la quale il premio può scattare, ad incentivare oltremodo i grandi partiti ad imbarcare nelle coalizioni un po' tutto quello che trovano: giacché oltre al fisiologico pungolo a superare l'avversario, si aggiungerebbe l'ulteriore obiettivo di arrivare a raccogliere la più alta soglia di consenso. Con tale soglia si destabilizza l'equilibrio (a somma zero) tra istituti aventi effetti contrapposti, che si instaura con la presenza del solo binomio premio nazionale/sbarramento nazionale.

L) Si dice che *non prevedere una soglia minima per far scattare il premio, rischia di sovrarappresentare forze politiche del 30%*, ma si sottace che mai ipotesi fu più di scuola di questa: che la prima coalizione raggiunga solo il 30% e ve ne siano due minoritarie la cui sommatoria sia superiore alla prima. È un'ipotesi di scuola perché finge di non vedere la mentalità bipolare che si è affermata in Italia.

Permettetemi di ripetere concetti già espressi per provare a confutare equivoci persistenti:

Per quanto riguarda l'entità del premio nazionale alla Camera e della soglia minima di seggi conseguiti al di sotto della quale esso si attiva - Il sistema elettorale vigente, da non riformare in questo, funziona già fondamentalmente da sistema proporzionale se il corpo elettorale riesce ad esprimere *naturaliter* una maggioranza di seggi che sia ritenuta

³⁶ In questo senso: V. Lippolis, *Quella riforma «scandalosa»*, in *Il Mattino*, 17 settembre 2005. *Contra*, R. D'Alimonte, *Il progetto del Polo moltiplica il potere dei partiti minori*, in *Il Sole 24 ore*, 18 settembre 2005; V. Onida, *Sistema contraddittorio*, in *Il Sole 24 ore*, 14 ottobre 2005; Id., *I guai della legge elettorale*, ibidem, 20 dicembre 2005; A. Manzella, *Il trucco finale contro la democrazia*, in *la Repubblica*, 15 settembre 2005.

congrua per governare (340 seggi - 54% del totale). L'“effetto distorsivo” si innesca quando tale maggioranza non venga raggiunta: ed infatti il premio è della stessa entità della suddetta soglia. Tale premio è stato giudicato da taluna dottrina insufficiente. Innanzitutto è da osservare che se il premio fosse di maggiore entità sarebbe troppo vicino alla quantità di voti³⁷ necessari e sufficienti per modificare la Costituzione senza passare dal referendum, per eleggere i giudici costituzionali ed i membri del CSM. Ed è proprio la ragionevolezza del premio e la sua congruità a garantire la stabilità dell'Esecutivo³⁸ (insieme all'altro istituto necessario dello sbarramento *sic et simpliciter* al 5% sul piano nazionale) che differenzierebbero in positivo questa legge elettorale (modificata come proposto) dai suoi precedenti storici³⁹.

Per quanto riguarda l'entità della soglia minima di voti per usufruire del premio alla Camera - Contraddittoriamente, da altra o dalla stessa dottrina si distingue, dalla soglia dei seggi conseguiti al di sotto della quale il premio scatta, una soglia dei voti oltre la quale il premio viene meritato (“quorum minimo”); si discetta sulla inesistenza di quest'ultima soglia o sulla insufficienza di quella di sbarramento alla coalizione (10%, sempre alla Camera), che fungerebbe in questo caso anche da sbarramento al premio. Al contrario si può dire che quest'ultima previsione del legislatore è un eccesso di zelo (dato il sostanziale bipolarismo italiano), un istituto privo di significato precettivo reale, salvo il fatto che funge da foglia di fico nei confronti della mancata previsione di un reale sbarramento, questa volta proprio per partecipare alla ripartizione proporzionale dei seggi. Ma, volendo porre riparo a tali irrealistiche preoccupazioni, si dovrebbe osservare che un quorum minimo (ad esempio del 40% dei suffragi a livello nazionale) perché le coalizioni possano prendere il premio, sortirebbe minore effetto di stabilizzazione del bipolarismo di quanto la proposta soglia di sbarramento secco al 5% nazionale per le singole formazioni; e che anzi, considerando⁴⁰ già solo 4 formazioni (non coalizzate) sotto il 5%, sarebbe a rischio lo stesso scattare del premio di maggioranza per alcuno dei due poli, vanificando così il suo scopo, cioè quello di dare con certezza matematica una non esorbitante maggioranza di governo.

3. Aggiustamento di tiro

Ho già accennato ad una delle varianti al proporzionale corretto che potrebbero stabilizzare il bipolarismo:

- Sistema di brevi liste di coalizione in competizione nel singolo collegio uninominale. Le preferenze espresse (una per ogni elettore) all'interno della lista, si sommerebbero, confrontandosi poi con la somma di ciascuna altra lista; si stabilirebbe così a quale coalizione vada il singolo posto in Parlamento in lizza; ovviamente questo sarebbe poi assegnato al candidato più votato della lista vincitrice. Il candidato unico verrebbe sostituito da una rosa di candidati, sempre per un solo posto. E così per tutti i collegi uninominali.

Questo sarebbe un sistema più trasparente e rispettoso della volontà dell'elettore. Ma permanerebbe ancora, oltre all'inettitudine a garantire maggioranze di governo, anche tutto

³⁷ In Assemblea.

³⁸ In questo senso, si veda G. Sartori, *Proporzionellum: il caos delle idee*, in Corriere della sera, 20 ottobre 2005; G. Guzzetta, *Grande centro vs referendum? Risposta a Fulco Lancaster*, in federalismi, 15 marzo 2006. *Contra*, R. D'Alimonte, *Il maggioritario ha difetti. Questa legge li peggiora*, in Il Sole 24 ore, 11 ottobre 2005.

³⁹ È del tutto fuorviante concentrare l'attenzione sul fatto che non sia prevista alcuna soglia minima di consenso, salvo lo stesso sbarramento, perché il premio scatti, mentre era prevista dalla legge del 1953 (50% più uno dei voti) e da quella del 1923 (25% dei voti). La macroscopica differenza in positivo sta nel fatto che l'odierno premio di maggioranza, con la scusa di garantire la governabilità, non elude le garanzie previste per la rigidità del sistema costituzionale.

⁴⁰ Assai realisticamente.

l'handicap del collegio uninominale ai fini della rappresentanza della/e minoranza/e significativa/e.

Volendo poi invece accogliere l'unica prerogativa positiva che il doppio turno offre all'elettore, quella cioè del *voto strategico*, si potrebbero percorrere due strade:

- La più banale, cioè proprio il doppio turno di collegio uninominale.
Ma con la modificazione, appena illustrata, di far concorrere nei singoli collegi liste corte, e con l'altra variazione di far passare al secondo turno le prime quattro liste⁴¹; permarrebbero comunque tutti i limiti del collegio uninominale ai fini della governabilità, della stabilità e della rappresentatività democratica.
- Sistema proporzionale corretto, oltre che come detto ripetutamente, anche con l'inserimento di un altro istituto: il *doppio voto*. Sarebbe un adattamento del "voto trasferibile" previsto nel sistema proporzionale c.d. di Hare (applicato nelle elezioni della Camera dei rappresentanti australiana e della Camera dei rappresentanti irlandese). A differenza del voto trasferibile, questa ibridazione potrebbe funzionare nel seguente modo:
ogni elettore potrebbe indicare, con il primo voto la sua prima scelta, con il secondo (sulla stessa unica scheda per Camera e Senato, ovvero per un Parlamento monocamerale) la sua scelta *strategica*, nel caso il primo voto non fosse andato ad un candidato risultato eletto ovvero ad una lista che abbia superato lo sbarramento. Ovviamente diverso sarebbe il significato del primo voto a seconda se le liste rimanessero bloccate ovvero si desse la possibilità della preferenza. Ma, comunque, il secondo voto, a pena di nullità, dovrebbe andare ad una lista (ovvero al candidato al suo interno) diversa da quella indicata nel primo voto.

Ovviamente, mi sembra di poter dire che quest'ultimo istituto correttivo rende ulteriormente preferibile il sistema proporzionale. L'elettore che optasse per Alternativa sociale, sceglierebbe ragionevolmente con il secondo voto AN ovvero il Partito unico del centrodestra; ed i dirigenti di questi ultimi non dovrebbero sottoporsi ad estenuanti trattative con quel partitino per avere in dote voti che arriverebbero a loro "spontaneamente". Si taglierebbe alla radice ogni residuo interesse che le coalizioni possano nutrire ad ospitare nelle loro liste la feudalità dei nanetti, al fine di togliere i loro voti sotto soglia all'avversario: infatti i piccoli feudatari non potrebbero convincere la grande maggioranza del loro elettorato a non esercitare il diritto al secondo voto, che andrebbe al polo *meno ostile*. Si avrebbe una sorta di *spontanea attrazione magnetica*, dei voti ora dispersi, verso le maggiori aggregazioni dei due poli...

Se il pregio universalmente attribuito al doppio turno è quello della semplificazione "non traumatica" del quadro partitico, la si avrebbe ancora di più (perché non servirebbe alcuna trattativa tra partiti e nanetti, prima del primo turno e tra i due turni), senza pagare il pesante prezzo imposto dal collegio uninominale, e senza pagare le spese elettorali di un secondo turno di votazione!

4. Premio di maggioranza nazionale al Senato e Costituzione

Nell'improbabile caso in cui si vada verso il monocameralismo, nell'ancora più improbabile caso in cui si mantenga il bicameralismo perfetto⁴², permettetemi un ulteriore sforzo argomentativo.

⁴¹ Su quest'altra modificazione, propugnata comunque per un "uso classico" dei collegi uninominali, si veda, da ultimo, G. Pasquino, *Referendum - Meglio di niente*, in l'Unità, 26 aprile 2007.

⁴² Suonano ovunque le sirene dell'inefficiente bicameralismo differenziato.

Il rispetto dell'art. 57, c. 1 Cost.⁴³, è già garantito da circoscrizioni elettorali e liste di candidati regionali per il Senato⁴⁴, e non deve inficiare la formazione di una maggioranza di governo identica a quella della Camera⁴⁵. Non bisogna confondere la tesi che *vincola territorialmente* i voti espressi nella regione ai seggi da attribuirsi in essa (che poggia legittimamente sul dettato costituzionale, *mirante a garantire un'equa distribuzione dei seggi tra le regioni*), con quell'altra⁴⁶ che non vuole alcuna distorsione delle maggioranze espresse "naturalmente" nelle regioni. L'argomento del rispetto della *territorialità* (o regionalità) *dell'indicazione politica del voto prevalente* appare essere debole.

Diversa cosa è conciliare il solo necessario vincolo regionale tra voti (indistintamente) e seggi (*vincolo concepito per garantire un rapporto di rappresentatività, tra popolazione della singola regione e seggi attribuiti alla stessa, che non fosse meramente proporzionale, al fine di evitare che vi fossero realtà regionali sottorappresentate perché meno popolate*⁴⁷), con la funzione nazionale di un premio di maggioranza.

Il primo comma dell'art. 55 del progetto di costituzione⁴⁸, che divenne⁴⁹ il primo comma dell'art. 57, era in origine primariamente connesso al terzo comma dell'art. 55 dello stesso progetto⁵⁰. Venuta a cadere l'elezione di una parte dei senatori da parte dei consigli regionali⁵¹, restava il collegamento e la ragione complementare, ma non secondaria, cioè quella della correzione del numero dei senatori esprimibili dal territorio⁵², rispetto al rapporto di mera proporzione con la sua consistenza demografica⁵³. Tale correzione,

⁴³ Della elezione "a base regionale" del Senato. Dalla cui cattiva interpretazione derivano molti dei grandi problemi della legge vigente: per cui propendo nel dire che questa legge più che una "porcata" è una "porcheria". Il D'Alimonte usa termini più cortesi dei miei (che riprendo dal Sartori): "L'errore grave di questa legge - errore che è frutto di insipienza più che di calcolo - sta nel meccanismo che assegna il premio di maggioranza regione per regione invece che a livello nazionale" (R. D'Alimonte, *E se si rivoltasse per il Senato?*, in *Il Sole 24 ore*, 22 luglio 2006). Invece lo Zagrebelsky, nel suo *Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale*, in *la Repubblica*, 25 ottobre 2005, anche se considera che, a proposito della "base regionale", «altre soluzioni avrebbero potuto essere escogitate», richiama anche lui il sospetto che sia stata una cattiva interpretazione, malignamente voluta.

⁴⁴ *Contra*, da ultimo, L. Elia, *Elezioni del Senato e premio di maggioranza*, in *Corriere della Sera*, 20 marzo 2007; più possibilista R. D'Alimonte, *Voto ai 18enni e premio ai seggi in Senato*, in *Il Sole 24 ore*, 20 marzo 2007; mi sia consentito rinviare, per un ulteriore approfondimento sui lavori dell'Assemblea Costituente, al mio *Proporzionale corretto e bipolarismo*, *paper* sul *forum* dei «Quaderni Costituzionali».

⁴⁵ Cosa che sarebbe possibile, e quindi probabile, con i tanti premi di maggioranza regionali.

⁴⁶ Che *surrettiziamente* si accredita derivante dall'art. 57, comma 1.

⁴⁷ Come dimostra l'interpretazione letterale, sistematica e l'esame dei lavori dell'Assemblea Costituente. In questo senso, si veda anche: S. Ceccanti, *Gli elettori del Val d'Aosta dimenticati. Il loro voto non conterà per il governo*, in *il Riformista*, 16 dicembre 2005; S. Ceccanti, *I "nuovi" sistemi elettorali: regolarità, anomalie, utilizzazioni previste e imprevedute*, in *federalismi*, 20 ottobre 2005; M. Ainis, *Quel premio gigantesco tradisce la Costituzione*, in *La Stampa*, 9 ottobre 2005.

⁴⁸ "La Camera dei senatori è eletta a base regionale".

⁴⁹ Nella sostanza.

⁵⁰ "I senatori sono eletti per un terzo dai membri del consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età".

⁵¹ Con la reiezione della prima parte dell'ordine del giorno Perassi nella seduta pomeridiana del 25 settembre 1947. Con la non approvazione, lo stesso giorno, della seconda parte del medesimo ordine del giorno, venne accantonata anche l'idea (già respinta, in sede di stesura del progetto, dalla Commissione per la Costituzione) dell'elezione indiretta - della restante parte del Senato - da parte di delegati eletti, in ogni regione, a suffragio universale.

⁵² Ovvero da un insieme di circoscrizioni elettorali.

⁵³ Correzione introdotta per il *fatto costituzionale* della presenza delle regioni. Prendendo la parola nella seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947, Mortati disse che essa «rappresenta il riconoscimento di quella che può essere l'esigenza delle piccole regioni, e specialmente delle piccole regioni del sud, ad avere un potenziamento, sia pure modesto e più simbolico che sostanziale, della loro influenza politica in questo Senato che, per quanto ridotto nel suo aspetto regionalistico, pur tuttavia conserva un legame con la struttura regionale, e quindi è il rappresentante di questo nuovo ente che abbiamo costituito».

Nella seduta pomeridiana del 24 settembre 1947, lo stesso Mortati spiegava che il numero fisso «ha una ragion d'essere in quanto il Senato sia costituito in funzione dell'ordinamento regionale». E continuava: «È

formulata nel secondo comma dell'art. 55 del progetto⁵⁴, attraverso un numero fisso di senatori da attribuirsi ad ogni regione, venne approvata, nella versione alternativa di un numero minimo⁵⁵, nel terzo comma dell'articolo 57⁵⁶.

Si pose la questione che nel Senato vi fossero «senatori che si richiamino rispettivamente ad un numero diverso di elettori», cioè la questione di principio «se un eletto possa richiamarsi ad un numero di elettori o ad una base di popolazione diversa da un altro eletto»⁵⁷.

Ma non furono discusse preclusioni ad un premio di maggioranza o a sbarramenti a livello nazionale derivanti dalla “base regionale”. Non si era posta la questione della funzionalità del Parlamento⁵⁸, sia nel rapporto fiduciario che nella capacità di normazione. Né quella di introdurre correttivi al proporzionale. Guardando solo alla rappresentatività, si era differenziata l'elezione delle due Camere⁵⁹.

errata l'opinione secondo cui l'attribuzione di un numero fisso di senatori ad ogni regione, indipendentemente dalla sua popolazione, importi l'affermazione di un principio federalistico. Essa ha invece la funzione di attenuare, sia pure in limiti molto ristretti, la sproporzione di rappresentanza regionale, che si verifica in Italia, tenuto conto dell'enorme differenza di peso demografico fra alcune regioni ed altre». Ed a proposito di un suo emendamento, mirante ad espungere dal secondo comma dell'art. 55 la locuzione che prevedeva che “Nessuna regione può avere un numero di senatori maggiore di quello dei deputati che manda all'altra Camera”, spiegava che tale inciso: «non trova alcuna giustificazione ed anzi contrasta con quella esigenza che ha portato a dare base regionale al Senato. [...] Se il numero fisso tende a meglio determinare il carattere regionalistico della composizione della seconda Camera, cioè a consentire di dare anche alle piccole regioni una rappresentanza tale da riflettere in modo quanto più possibile adeguato la loro composizione economico-sociale, non si comprende come debba influire nel senso di limitare la esplicazione del principio, la considerazione del numero dei deputati assegnati alla stessa regione. Il fatto che le piccole regioni possano avere più senatori che deputati trova la sua giustificazione nella funzione specifica attribuita al Senato di rafforzare la voce delle regioni, ed in particolare delle minori, in seno agli organi centrali dello Stato”.

Nella seduta pomeridiana del 25 settembre 1947, Fabbri, parlando del modo di procedere nella discussione sostenne la necessità di porre singoli quesiti e che, per esempio, il primo quesito poteva essere: «il numero dei rappresentanti al Senato in rapporto alla popolazione deve essere alterato o non alterato dalla esistenza della regione? Con la risposta a questo primo quesito si risolve nettamente secondo me la questione della cosiddetta base regionale».

Nella seduta del 7 ottobre 1947, il presidente della Commissione per la Costituzione Ruini si esprime sull'art. 55 del progetto di Costituzione, già parzialmente superato dai voti sugli ordini del giorno. La maggioranza della Commissione aveva voluto creare un nesso tra Senato e regioni, attraverso una partecipazione delle stesse nella formazione del Senato. Quindi, «In un primo comma che [...] ha un valore più che altro di proemio e di prefazione, ha affermato che il Senato è eletto su base regionale. La sostanza viene nell'altro comma in cui si stabiliscono due cose: 1) che una parte dei senatori sono eletti dai consigli regionali; 2) che le regioni debbono avere un certo numero di senatori fisso; e ciò per equilibrare meglio questi enti, e tener conto delle regioni più piccole». Nella stessa seduta, prendendo la parola successivamente, Mortati chiarì ulteriormente il secondo comma dell'art. 55. Diceva infatti: «che contiene i criteri di determinazione del numero dei senatori, che tale numero si ottiene, in parte in misura proporzionale al numero degli abitanti; in altra parte mediante l'attribuzione di un numero fisso di senatori ad ogni regione, indipendentemente dalla sua popolazione. Ora, è precisamente questo secondo criterio dell'attribuzione di un numero fisso che vale a conferire una spiccata base regionale al Senato; ed anzi può dirsi che sia proprio esso a imprimere in modo più spiccato di ogni altro tale carattere regionale».

⁵⁴ “A ciascuna regione è attribuito, oltre ad un numero fisso di cinque senatori, un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. La Valle d'Aosta ha un solo senatore. Nessuna regione può avere un numero di senatori maggiore di quello di deputati che manda all'altra Camera”.

⁵⁵ 6 senatori.

⁵⁶ Sull'argomento che il primo comma dell'art. 57 vada letto in connessione, e si espliciti, con gli attuali commi terzo e quarto, converge anche il Ceccanti nel suo *La leggenda metropolitana del pareggio. Ecco perché l'Unione è sicura al Senato*, in *Il Riformista*, 15 febbraio 2006.

⁵⁷ Tale nodo venne sciolto nel senso che, affermato il carattere regionale del Senato, si sarebbe dovuta accettare la conseguenza «che i senatori non saranno tutti eletti dallo stesso numero di elettori, o meglio, non ci sarà un quoziente unico per tutti i membri del Senato».

⁵⁸ Salvo qualche eccezione.

⁵⁹ Con la riduzione alla metà dei componenti della seconda Camera; adottando il proporzionale per la Camera (ordine del giorno Giolitti), ed il collegio uninominale per il Senato (ordine del giorno Nitti); salvo

Certo, Mortati⁶⁰ argomentò che bisognasse approvare la locuzione “base regionale” onde far sì che si potessero introdurre «il numero fisso per ogni regione, le circoscrizioni, lo scrutinio regionale, ecc.». Continuava: «Non è esatto ritenere che senza una espressa formulazione nella Costituzione della base regionale, per lo meno della circoscrizione regionale, sia pacifico che i nuovi collegi uninominali saranno contenuti nell’ambito di una stessa regione, perché nulla toglierebbe al futuro legislatore di fare collegi che comprendano elettori di due regioni⁶¹. Basterebbe questa sola eventualità a giustificare la menzione della base regionale del Senato. Ma, in via più generale, è da ribadire che si tratta di un principio direttivo suscettibile di applicazioni varie, applicazioni che possono essere imprevedibili oggi, ma potrebbero trovare nel legislatore di domani degli svolgimenti verso singole concretizzazioni che, ripeto, oggi sarebbe opportuno non discutere o rinviare. È un’affermazione di principio, è una direttiva che, essendo [...] suscettibile di applicazioni varie, sia in questa sede, sia nella sede legislativa futura, ha una ragion d’essere [...] nel suo collegamento con la riforma regionale, che non può non ripercuotersi, per il carattere costituzionale ad essa conferito, sulla organizzazione dei poteri centrali dello Stato».

In quest’ultima interpretazione autentica vi è riferimento che potrebbe attagliarsi alle obiezioni sollevate ad un premio di maggioranza nazionale per il Senato.

Ebbene, è una inesattezza confondere due piani ben distinti:

1) una cosa sarebbe disegnare circoscrizioni (ovvero collegi) transregionali⁶² (il Paladin, interpretando la locuzione “base regionale”, diceva: «vuole solo significare che, in luogo di circoscrizioni elettorali altrimenti formate, l’elezione dei senatori si svolge e si conclude entro il territorio di ciascuna regione»⁶³).

2) altra cosa è, con un premio di maggioranza nazionale (e con soglie di sbarramento anch’esse nazionali), *dare la possibilità a liste di candidati (ciascuna in un numero eguale all’intero ammontare dei seggi in lizza) presentate nella singola realtà regionale di avere un correttivo (calcolato sulla tendenza nazionale) che consenta di prendere più/meno seggi di quanti spetterebbero loro proporzionalmente tra quelli in palio nella regione, e non altri*. Gli eletti sono i candidati della regione ed i voti della regione hanno contribuito al conteggio nazionale che determina l’eventuale premio (o non premio⁶⁴). Non è corretto dire che i voti di altre regioni determinano il risultato della singola regione. Intanto, i voti dati dagli elettori di altre regioni sono voti dati ai candidati delle stesse regioni e non di altre, e poi potrebbero contare ai fini del premio nazionale tanto quanto i voti dati dagli elettori della regione presa ad esempio: *sarebbe come voler distinguere diversi bicchieri d’acqua, quando sono stati versati tutti in una bacinella*.

Vi è un altro elemento di prova a favore della mia interpretazione: il primo comma dell’articolo 56 del progetto di Costituzione, primo inciso, ancorava decisamente il poter essere eletti nella regione, all’esservi nati o domiciliati. Questa norma, sarebbe addirittura dovuta bastare⁶⁵ a giustificare la base regionale, nel caso l’Assemblea non avesse approvato la parte più sostanziosa del secondo comma dell’art. 55 del progetto. Soccorre

riconvertire al proporzionale quest’ultimo in sede di stesura della legge elettorale, prevedendo una inverosimile soglia da raggiungere nel collegio (violando in questa maniera il valore giuridico, di vincolo a sé stessa e di indirizzo al Governo, dell’ordine del giorno Nitti, che l’Assemblea aveva approvato).

⁶⁰ Nella seduta antimeridiana dell’8 ottobre 1947.

⁶¹ Su questa dichiarazione tornerò tra breve.

⁶² Con la commistione dei bacini elettorali di più regioni e, cosa più importante, con liste di candidati (ovvero candidati uninominali) espressivi di più realtà ed interessi regionali.

⁶³ L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, III edizione, 1999, p. 286.

⁶⁴ Nel caso il premio non serva, ogni regione vedrà distribuiti i seggi proporzionalmente tra le liste/coalizioni.

⁶⁵ Secondo una dichiarazione del Presidente Terracini nella seduta antimeridiana dell’8 ottobre 1947.

poi il Martines⁶⁶ che, interpretando l'art. 57, sosteneva come il legame tra regione e Senato andasse fatto a livello di elettorato passivo⁶⁷.

L'originaria base fondante la seconda Camera era una diversa congerie di forme di rappresentanza⁶⁸ che non superarono il vaglio dell'Assemblea⁶⁹; quindi residuava la *radice regionale*, nella forma che si è detta.

Ma restava anche l'esigenza che disse Laconi⁷⁰: «[...] che la legge trovi, attraverso il vaglio di una seconda Camera, una sua maggiore elaborazione e un maggiore suo perfezionamento»⁷¹.

Questa è la fondamentale ragione di una seconda camera non federale e paritaria: paritaria, giacché la sempre problematica ripartizione per materia rende il bicameralismo differenziato, non solo inefficiente nel suo funzionamento, ma anche inefficace per lo scopo del maggior perfezionamento dei testi normativi. Se poi si considera che, nella forma di governo parlamentare, la funzione legislativa si accompagna con quella di indirizzo, ne deriva che l'equilibrio tra le due camere deve mantenersi anche per quanto riguarda il rapporto di fiducia con l'esecutivo. Altrimenti si importerebbero modelli esteri che, separando le due funzioni, cronicizzano situazioni di blocco del sistema (ad es.: che l'esecutivo che non sia in grado di concretizzare le proprie riforme legislative, per la opposizione del parlamento; ovvero che la maggioranza in parlamento non sia in grado di svolgere la sua funzione di indirizzo (e/o controllo) perché il governo è politicamente avverso; ecc.).

Mi sia permesso, a difesa del bicameralismo, di riportare un brano:

“Il principio bicamerale comporta una garanzia contro il rischio di una legislazione affrettata consentendo la possibilità di un riesame e quindi di una revisione da parte della seconda camera [...]”⁷².

E per il bicameralismo perfetto:

“[...] non sarebbe affatto indispensabile l'eliminazione del bicameralismo e nemmeno una revisione costituzionale che ne alterasse la natura tecnicamente «perfetta», cioè la legittimazione di entrambi i corpi rappresentativi alle medesime funzioni. Sarebbe sufficiente che nella programmazione dei lavori delle due camere, le rispettive attività venissero coordinate - eventualmente in un'ideale temporalizzazione della legislatura in sessioni, intese in senso atecnico - in modo che un ramo del parlamento si dedicasse per un certo tempo prevalentemente all'esercizio di una funzione (ad es. quella legislativa) mentre l'altro ramo si orientasse nel frattempo prevalentemente verso un'altra funzione (ad

⁶⁶ Temistocle Martines, *Art. 56-58*, in «Commentario della Costituzione» (a cura di Giuseppe Branca), Zanichelli editore e Società editrice del Foro italiano, Bologna, 1984.

⁶⁷ «In altri termini, dovrebbero essere gli eletti, in quanto espressione della comunità regionale, ad assicurare il collegamento di cui si è detto. Questo modo di intendere l'elezione del Senato “a base regionale” ha il pregio di non essere in contrasto con alcuna norma costituzionale ed, anzi, di dare piena attuazione al 1° comma dell'art. 57 in esame, né può trovare ostacolo in una pretesa coincidenza tra elettorato attivo ed elettorato passivo».

Quanto a questa lettura giovi l'introduzione - con una legge sui partiti - di sistema di designazioni/primarie regionali, è inutile dire.

⁶⁸ In sede di seconda Sottocommissione, e poi di nuovo in Assemblea plenaria, si erano anche proposte la rappresentanza degli interessi, l'elezione da parte dei consiglieri comunali nell'ambito regionale, l'elezione indiretta.

⁶⁹ Il Costituente, essendosi venuto a trovare tra le mani una seconda Camera, che inizialmente avrebbe dovuto essere assai più dipendente dall'istituto regionale, ed avendo gradualmente scartate queste impostazioni, non ebbe la forza di pensare che una Camera doppiata della prima poteva anche non esistere, e che quindi tanto valeva virare verso il monocameralismo.

⁷⁰ Nella seduta pomeridiana del 24 settembre 1947.

⁷¹ La seconda camera risponde «al fine di una migliore ponderazione, politica e tecnica, delle esigenze da soddisfare mediante l'esercizio della funzione legislativa» (L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, III edizione, 1999, p. 286).

⁷² G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, V edizione, 1999, p. 493.

es. quella di controllo) sì che ne risultasse, nell'arco della legislatura, una reciproca specializzazione di fatto - naturalmente reversibile - idonea a consentire fra l'altro, assieme ad un più organico e meno sincopato disbrigo del lavoro delle assemblee, lo svolgimento [della] programmazione parlamentare [...]"⁷³

E quando non vi sia la seconda camera ("di riflessione" o "di raffreddamento"), l'esigenza di maggior ponderazione è soddisfatta da un doppio pronunciamento (del plenum dell'aula e non di suoi organi, come possono essere le commissioni) sull'identico testo dell'unica camera⁷⁴, attraverso la sua formale divisione all'inizio della legislatura (come per lo Stortinget norvegese o per l'Alþingi islandese). Anche da questi esempi, si può rilevare:

- che maggior "perfezionamento" può derivare da quattro occhi invece di due;
- che tale maggior "perfezionamento" è reale se le teste contino entrambe allo stesso modo (vi sia un bicameralismo perfetto).

Ma questo argomentare può avere una sua efficacia se si condivide il postulato che sia il Parlamento a fare le norme, e non altri poteri... ancorché costituzionali...

In Assemblea costituente, stabilita l'esigenza di maggiore elaborazione, si fece contemporaneamente la scelta della differenziazione⁷⁵: quest'ultima fu realizzata nel differente modo di elezione, salvo poi annullare anche questa differenza in sede di approvazione delle leggi elettorali politiche. Ma fu provvido e razionale appiattare queste differenze fino quasi ad annullarle, perché non si era tenuto bene in conto⁷⁶ del pericolo proveniente da due Camere con eguali poteri legislativi e di indirizzo ma diverse per sistema elettorale, quindi potenzialmente diverse per maggioranza politica. Si aveva forse un'ottimistica fiducia nelle capacità dei partiti di trovare un accordo in entrambe le Assemblee, che garantisse stabilità di governo. La realtà impose, a distanza di pochi anni, quelle esigenze di governabilità a cui avrebbe potuto rispondere la riforma del 1953, se fosse stata meglio ponderata e scritta (1. per via della straordinaria dimensione del premio; 2. perché il premio scattava oltre la maggioranza assoluta, e quindi, a rigore, consegnava il potere costituente alla sola maggioranza assoluta; 3. perché non vi era premio al Senato).

Il sistema elettorale plasma la forma di governo⁷⁷, se poi questo avviene in un parlamento bicamerale questo è triplamente vero⁷⁸.

L'interpretazione della locuzione "base regionale", oltre a dover essere letterale, sistematica, storica e teleologica, deve essere evolutiva; evolutiva perché, come si è visto: 1) il Costituente ha sottostimato gli effetti costituzionali di una differenziazione elettorale (e quindi politica) delle due Camere paritarie - che costituzionalmente fu sancita, a livello di legislazione ordinaria fu negata, ed alla prova dei fatti elettorali visse e vive nelle differenti maggioranze politiche -;

2) non si avevano gli strumenti concettuali per immaginare istituti correttivi del proporzionale puro. Su questo secondo punto, non abbiamo motivo di dubitare, che, se si

⁷³ S. Tosi, A. Mannino, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, III edizione, 1999, p. 30.

⁷⁴ Nel nostro sistema, qualcosa di questo procedimento è presente nell'art. 138 Cost..

⁷⁵ Nella seduta pomeridiana del 19 settembre 1947, Ruini si augurò: «posta la ragione che giustifica l'esistenza di una seconda Camera, vi è pur l'esigenza che non sia un doppione assoluto dell'altra; se no, si farebbe più presto a sommare gli eletti ed a metterli dentro una sola Aula. Altr'è che la differenza sia radicale o attenuata; anche in quest'ultimo caso può giovare un separato e successivo esame degli atti legislativi. Ma un doppione non sia!».

⁷⁶ Ovvero lo si fece, ma senza successo.

⁷⁷ La riforma della legge elettorale ha sicuramente influenza sul sostrato politico-partitico che a sua volta permea la forma di governo (G. Pasquino, *Il sistema elettorale è la vera questione*, in L'Espresso, 23 giugno 2006). Ciò non vuol dire che si debba andare di pari passo con una riforma costituzionale della forma di governo, tutt'altro che auspicabile. I problemi della forma di governo parlamentare si risolvono in chiave di modifica del sistema politico (*contra*, M. Siclari, *Perché sono contrario ad un referendum sulla legge elettorale*, in Astridonline).

⁷⁸ Non solo doppiamente, perché il sistema elettorale ha effetto anche sulla interazione tra le due Camere.

fossero potuti escogitare, la Costituente li avrebbe applicati al fine di completare la razionalizzazione della forma di governo parlamentare.

Forum di Quaderni Costituzionali

tituzionali