

Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: breve considerazioni a margine della legge elettorale*

DI ANDREA PATRONI GRIFFI

1. Una notazione introduttiva sulla dimensione costituzionale della disciplina dei sistemi elettorali.

In via preliminare, sia pure in termini di notazione, va ribadito come ogni discussione in materia elettorale ineludibilmente dovrebbe prendere le mosse dalla comune consapevolezza del fatto che le scelte del legislatore ordinario in materia elettorale non si muovono in un “indifferente costituzionale”, richiedendo la Costituzione alcuni contenuti minimi di attuazione dei principi della democrazia rappresentativa¹. Si ha infatti una legge ordinaria, quale è quella che contiene il sistema elettorale, che consente di fare vivere “diversamente”, sia pure a Costituzione formalmente invariata, la forma di governo e, in particolare, le stesse garanzie delle minoranze nel voto parlamentare.

D’altro canto, come noto, in Assemblea costituente si discusse sull’ipotesi di costituzionalizzare il sistema elettorale, visto quale meccanismo alla base della disciplina della traduzione dei voti in seggi parlamentari e della successiva formazione della maggioranza di governo nonché della stessa tenuta dei sistemi costituzionali di garanzia.

La forma di governo parlamentare delineata in Costituzione era “pensata” nelle logiche elettorali di un sistema proporzionale². La stessa decisione presa in Costituente di sottrarre dall’ammissibilità del *referendum* abrogativo le leggi elettorali, come noto, non fu trasfusa in Costituzione per una vicenda, invero particolare, di “refuso”.

* Il testo, rivisto dall’A. e con l’aggiunta delle note, conserva il tenore originario dell’intervento al convegno su *Sistemi elettorali ed esercizio delle libertà politiche*, Facoltà di Giurisprudenza della Seconda Università degli studi di Napoli, 30 marzo 2006 ed è destinato alla pubblicazione negli atti del convegno, per i tipi di Giappichelli, di prossima pubblicazione.

¹ V. già C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 875 ss.

² “La Costituzione non regola esplicitamente il sistema elettorale, ma un ordine del giorno approvato dall’Assemblea costituente auspicò l’adozione della rappresentanza proporzionale e il testo della Costituzione in talune sue parti chiaramente la presuppone”, come ricorda A. PIZZORUSSO, *Il valore della Costituzione nell’Italia del 2005*, su www.astrid-online.it

Certo, come è ovvio, ciascun sistema elettorale, maggioritario, proporzionale, misto con premi di varia natura non è mai di per se incompatibile con la Costituzione. Ma occorrerebbe, però, sempre tenere conto, in ogni ipotesi di cambiamento del sistema elettorale, delle implicazioni costituzionali complessive che lo stesso comporta.

La consapevolezza di tale dimensione costituzionale è sicuramente assente nella legge n. 270/2005. E, in realtà, anche nel precedente mutamento elettorale si ponevano sul piano costituzionale alcuni profili delicati, legati, ad esempio, al passaggio ad un sistema prevalentemente maggioritario, in rapporto alle previsioni costituzionali di votazioni parlamentari a maggioranza qualificata a guisa di garanzia delle minoranze.

In tal senso non può non condividersi il richiamo alla occorrenza di un “adeguamento costituzionale” della legge elettorale³, tanto più necessario quanto non semplice da ricostruire. Tuttavia, è bene precisare, non si intende qui investigare i diversi dubbi di costituzionalità, che pure pongono alcuni rilevanti profili della legge. Anche a volere individuare infatti i possibili percorsi per la sottoposizione della legge n. 270 alla Corte, il giudizio comunque giungerebbe oramai *dopo* l’applicazione del sistema stesso.

Al di là delle questioni connesse alla *vexata quaestio* circa l’ampiezza delle vie di accesso al sindacato costituzionale, è evidente comunque che una eventuale, sia pure parziale, declaratoria di incostituzionalità all’indomani dell’esito elettorale assumerebbe un grave rilievo sotto il profilo della legittimazione dei parlamentari eletti e del governo in carica.

2. La natura (indefinibile) del nuovo sistema elettorale.

Il primo grande problema che pone la legge n. 270 riguarda la cruciale questione definitoria, il dibattito circa la natura realmente proporzionale, maggioritaria o ascrivibile all’“universo dei sistemi elettorali misti”⁴ del sistema introdotto.

In realtà, e qui semplificando, la natura del sistema non sembra potere essere definita. Il legislatore intende – almeno, nelle intenzioni dichiarate – far convivere, al di là della formula prescelta per l’attribuzione dei seggi, le logiche del

³ A. PERTICI, E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, su www.forumcostituzionale.it.

⁴ Secondo l’espressione di A. CHIAROMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L’universo dei sistemi elettorali misti*, il Mulino, Bologna 2005, *passim*.

proporzionale e del maggioritario. Il premio, meglio i premi di maggioranza e le soglie di sbarramento, le liste bloccate con l'indicazione del responsabile della coalizione e del relativo programma creano un sistema complesso, che peraltro è palesemente ben lungi dal realizzare l'obiettivo, indicato quale "punto fondamentale", di "garantire una piena governabilità e un bipolarismo maturo, che non sia tenuto in ostaggio dalla presenza di troppi partiti minori dotati di un peso sproporzionato all'interno delle coalizioni"⁵.

Si adottano una formula proporzionale ed una serie di correttivi per garantirsi gli effetti (presunti) del maggioritario, quando in Italia anche il precedente sistema misto prevalentemente maggioritario non aveva prodotto gli sperati effetti di semplificazione del sistema dei partiti⁶. Laddove, invece, una seria soglia di sbarramento avrebbe da sola garantito il mero obiettivo della contrazione del numero dei partiti rappresentati in Parlamento, spingendo i partiti(ni) vicini, politicamente più omogenei, ad unirsi e così evitare il rischio dell'esclusione dalla sede rappresentativa nazionale.

Il fatto è che, pur a volere parlare di un davvero "inedito proporzionale di coalizione"⁷, resta il dato che la natura del vigente sistema elettorale non può essere definita, poiché non solo non appare univoca, ma sembra poter mutare a seconda dell'esito elettorale e dello scattare o no del premio, e soprattutto dell'*ammontare* dello stesso premio, *rectius* dei diversi premi almeno al Senato.

3. Le incongruenze della vigente disciplina premiale.

La disciplina "premiata", contenuta nella legge elettorale, individua uno dei punti maggiormente critici, senza neppure la necessità di richiamare improponibili, dal punto di vista storico, paralleli con la legge Acerbo e con la cosiddetta "legge truffa", i cui premi non scattavano comunque e necessariamente, come nella vigente legge. Si ricorda infatti che la legge n. 148/1953, ribattezzata dalle sinistre "legge truffa"⁸ richiedeva il conseguimento di metà più uno dei voti per lo scattare del premio in seggi. Situazione che in concreto non si creò all'esito delle votazioni, venendo

⁵ Come si legge(va?) invece sul sito www.forza-italia.it.

⁶ Cfr., ad esempio, *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, a cura di R. D'ALIMONTE, il Mulino, Bologna 2002.

⁷ T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁸ Per approfondimenti v. G. QUAGLIARELLO, *La legge elettorale del 1953*, il Mulino, Bologna, 2003.

peraltro successivamente abrogata la stessa legge. Mentre la famigerata legge Acerbo del 1923 – su cui i Popolari si spaccarono, nonostante la ferma opposizione di don Luigi Sturzo, poi “allontanato” dal Vaticano – consentì all’interno di un collegio unico nazionale al listone fascista di ottenere la maggioranza alle elezioni del 1924, richiedendosi, per lo scattare del premio dei due terzi dei seggi, il raggiungimento del venticinque per cento dei voti validi ed il maggior numero di voti nel collegio unico nazionale.

Il sistema politico oggi può essere anche considerato sufficientemente maturo per l’introduzione nella disciplina elettorale di un premio di maggioranza, che, per definizione, altera la rappresentanza proporzionale a favore, si dice, di una maggiore stabilità e forza di governo. Tuttavia un premio, quale quello attualmente previsto, che, per essere assegnato, non richiede il raggiungimento di alcuna seria soglia, è in grado di offrire, nell’ipotesi assolutamente non assurda di partecipazione alla competizione elettorale di un consistente “terzo polo”, la maggioranza di governo ad una coalizione pur ampiamente minoritaria nello scenario politico.

Si tratta, inoltre, di un meccanismo premiale che, nonostante i presunti accorgimenti, incentiva il raggiungimento di accordi sostanzialmente di natura elettorale, semmai su di un “programma vuoto”, per accedere al premio, rinviando la soluzione di ogni questione concretamente politica al dopo elezioni, con buona pace di una pur minima, reale, futura governabilità⁹.

Ulteriori incongruenze derivano dallo specifico riferimento al funzionamento del meccanismo premiale regionale del Senato. Appariva da subito evidente infatti che il sistema avrebbe potuto realizzare una situazione di ingovernabilità con la possibilità del formarsi, ed a seguito di un medesimo orientamento di voto, di maggioranze differenti e contrapposte nei due rami del Parlamento proprio per l’esplicarsi dei previsti meccanismi elettorali. Scenario che si è stati davvero vicini dal realizzare all’esito elettorale della primavera 2006.

4. La libertà del voto senza preferenza.

Un voto senza possibilità di esprimere alcuna preferenza sui candidati non è forse di per sé un voto “tecnicamente” non libero. Ma è nella realtà del vigente

⁹ V. le incongruenze dei meccanismi premiali, sottolineate ad esempio da R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, su www.associazionedeicostituzionalisti.it nonché in *Giur. cost.*, 6/2005, 5193 ss..

sistema che l'espressione "libertà di voto senza preferenza" assume il significato di un drammatico ossimoro.

Più in generale ci si potrebbe interrogare sulla natura di questo voto, identitario, come dovrebbe essere nei sistemi proporzionali, o invece strategico, come presupposto nei meccanismi maggioritari. La natura identitaria del voto dovrebbe essere assicurata dalla possibilità di scegliere la singola lista nella coalizione senza le forzature dei collegi uninominali.

Ma è evidente nella legge elettorale, e con la crisi odierna del sistema dei partiti, l'assenza di ogni rapporto tra gli eletti e i cittadini elettori con il conseguente venire meno di ogni reale potere decisionale in capo al corpo elettorale. Tutta la legge, e non solo il superamento dei collegi uninominali, segna la crisi definitiva, ancora e assai più del passato, di tale rapporto. E lo segna, come evidente, in maniera irreparabile già nel momento anteriore alle elezioni: tra i candidati e gli elettori non vi è alcun legame, né questo legame si può realmente instaurare successivamente all'esito elettorale.

La scelta dei candidati – che *rectius* acquista il significato sostanziale di scelta dei candidati eletti certamente, probabilmente, improbabilmente e di quelli sicuramente non eletti – non è neanche del partito, ma di ristrettissime oligarchie poco rappresentative e ancor meno elitarie se non per meccanismi meramente autoreferenziali.

In alternativa al negato riconoscimento nella legge di preferenze – almeno di un unico semplice voto di preferenza – che avrebbe di certo maggiormente garantito un qualche potere di scelta dell'elettore sulla elezione del "proprio" candidato, era quasi moralmente necessario prevedere almeno metodi di selezione "aperta" alla società civile o agli iscritti al partito per la scelta delle candidature nonché, nel quadro vigente, per la fissazione dell'ordine nell'elenco dei candidati, che equivale, come detto, ad indicare i candidati eletti certamente, probabilmente, improbabilmente e di quelli sicuramente non eletti. E' tale ordine infatti, e non il voto del cittadino elettore, a distinguere la posizione di candidato certamente eletto o, al contrario, non eletto.

5. Esito delle elezioni e fibrillazioni di governo.

Per quanto riguarda gli effetti della nuova legge elettorale in termini di "coesione politica" dei poli, appare vero il contrario con un aumento della conflittualità

interna di coalizione sia nella campagna elettorale sia ancor più nel momento di assunzione della responsabilità e di governo e di fare opposizione.

E' naturale infatti che le liste pure alleate differenzino la loro offerta politica, in un sistema che è comunque proporzionale nella distribuzione dei seggi interni alla coalizione. Anzi, nella competizione elettorale, emerge il pericolo derivante da forme false di ampliamento dell'offerta politica per mere ragioni di opportunismo elettorale: sia candidando direttamente nelle liste tradizionali personaggi, che potremo definire "estremi", sia frammentando oltre l'inverosimile il numero delle liste, liste anche in posizione di rottura di valori condivisi nella coalizione, se non apertamente "antisistema", senza contare poi la ricordata eventualità, non verificatasi al momento, della creazione di una reale terza forza di coalizione che in caso di frammentazione del voto farebbe scattare un "megapremio" in termini di seggi con buona pace della rappresentanza.

Era facile poi prevedere conflittualità e fibrillazioni *post* voto all'interno di coalizioni, poco coese, di governo e di opposizione, posto che il premio rischiava di tradursi nel vero collante delle stesse. Fibrillazioni ancora più gravi se si pensa che, sotto l'ombrello del principio del libero mandato - su cui pure si dovrebbe riaprire un dibattito sul significato dello stesso nella dinamica elettorale e del sistema politico - potrebbero anche portare a mutamenti nella legislatura della maggioranza di governo, grazie in ipotesi a quegli stessi candidati risultati eletti esclusivamente per lo scattare del meccanismo premiale.

Senza potersi qui addentrare troppo nella tematica, si deve ribadire (come si disse, ma non "si praticò" vigente il "Mattarellum" nella XII legislatura) il nesso stretto esistente tra sistema elettorale, forma di governo e scioglimento anticipato delle Camere.

A Costituzione vigente ma *col* nuovo sistema elettorale e *coi* suoi premi di coalizione, l'apertura di una crisi di governo che si risolva in un mutamento della maggioranza di governo che vada ad inglobare forze politiche o singoli candidati, che si rilevino numericamente decisivi, della coalizione perdente dovrebbe avere naturale, anche se non necessitata, soluzione nello scioglimento anticipato delle Camere. Tale conseguenza, certo, non è imposta dalla Costituzione, che anzi tutela il libero mandato elettorale, ma risulterebbe, invero, oltremodo opportuna nel rispetto della volontà degli elettori, che già è così tenuta in scarso conto, per le ragioni evidenziate, nel vigente sistema elettorale.

6. Alcune indicazioni per il futuro.

Per dare effettiva parola al cittadino elettore, certo, occorre superare l'attuale sistema ed approvare nella legislatura in corso la nuova legge elettorale, altrimenti alimentandosi un circolo vizioso capace di trasporre nei futuri Parlamenti eletti col vigente sistema.

Una legge da approvarsi non importa se ad inizio o a fine legislatura, purché all'esito di un ampio dibattito parlamentare, condiviso in maniera quanto più ampia possibile dalle forze parlamentari al di là degli schieramenti, affinché si ponga non quale difficilmente realizzabile riforma di tutti, ma perché non sia comunque ascrivibile a riforma di parte o, peggio ancora, contro una parte.

Un sistema elettorale che sia già pensato in comunione con le eventuali modifiche da apportare alla forma di governo disegnata in Costituzione. E' questo un elemento ineludibile per la chiarezza complessiva dell'impianto. Non può esservi differenziazione eccessiva del sistema elettorale nei due rami del Parlamento in un sistema bicamerale più che perfetto; diversamente, in un bicameralismo, in cui le due Camere abbiano uno *status* differenziato e siano titolari di funzioni diverse, è logico che i relativi meccanismi elettorali possano variare proprio in relazione al modello bicamerale adottato.

Una riforma che non necessariamente riprenda un modello straniero, ma che sappia coniugare le esigenze della rappresentanza, della stabilità di governo nonché di un efficiente funzionamento delle istituzioni parlamentari con le peculiarità del sistema politico italiano, più e prima ancora che della sua componente più in crisi, quale è il sistema dei partiti. Certo, cercando di evitare il paradossale "connubio tra stabilità e inefficienza"¹⁰ o il risultato perverso di attribuire la maggioranza di governo alla coalizione che ha ottenuto semmai il minore numero di voti¹¹.

Il punto critico, che sfugge anche agli strumenti di analisi dello studioso di diritto positivo, è quello teso a stabilire se il corpo elettorale abbia ormai acquisito la maturità del voto presupposta dalla presenza di coalizioni contrapposte alternative all'esercizio di governo oppure se una tale maturità stenti a farsi strada solo in singoli

¹⁰ S. CECCANTI, *La legge elettorale nel contesto delle trasformazioni del diritto parlamentare e della Costituzione: il connubio tra stabilità e inefficienza*, su www.federalismi.it.

¹¹ Di "risultato aberrante (riferito ai sistemi maggioritari) dell'attribuzione ad un partito di un numero di seggi in parlamento superiore al numero dei voti riportati nelle elezioni, con la conseguente formazione di governi di minoranza" parlava C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969, I, 422.

parlamentari che, all'indomani delle lezioni, spendono il loro voto nella coalizione opposta a quella in cui si è visto eletto, semmai per ragioni opportunistiche, o in alcune forze politiche, forse nostalgiche delle "deleghe in bianco" ai partiti da utilizzare, secondo convenienza, all'indomani dell'esito elettorale¹².

Il mero rinvio a sistemi elettorali, tratti dalle esperienze comparate, non garantisce di per se gli effetti semmai positivi prodottisi in quegli ordinamenti. Per esemplificare, e con riferimento ad un sistema elettorale di recente sempre più frequentemente menzionato, quello tedesco, non appare difficile prevedere che la semplice trasposizione dello stesso nella realtà italiana potrebbe non condurre né ad una tendenziale logica di schieramenti contrapposti né, con un esito elettorale coincidente con quello delle ultime elezioni tedesche, alla creazione, più o meno agevole, di una *grosse-koalition* a garanzia comunque della espressione di una forte capacità di governo del Paese.

L'adozione di un sistema elettorale come quello spagnolo non significherebbe necessariamente garantire il bipolarismo attraverso una rappresentanza proporzionale; mentre si potrebbe tradurre semmai, in concreto, nel mero consenso della Lega alla riforma elettorale, in vista della ridotta ampiezza delle circoscrizioni, senza condurre necessariamente alla formazione nel contesto italiano di partiti regionali¹³, i quali ultimi si può qui solo dubitare rappresentino davvero un bene per la stabilità di governo o solo anche per l'ampliamento di una reale rappresentanza sul fronte territoriale tramite partiti, semmai, più o meno apertamente "antinazionali"¹⁴.

¹² Ebbene, a sommosso avviso di chi scrive, grave danno deriverebbe più che sulla stabilità di governo – comunque intrinsecamente "debole" anche talora nella logica delle coalizioni contrapposte – sulla forza del voto dei cittadini da un sistema elettorale che intenda abbandonare il comunque raggiunto tendenziale bipolarismo.

¹³ Nel peculiare sistema elettorale proporzionale spagnolo per l'elezione del Congresso dei Deputati, "risultano, infatti, favoriti innanzitutto i due principali partiti nazionali, cioè il PSOE ed il PP, in quanto capaci di raccogliere i consensi in modo omogeneo in ciascuno dei territori spagnoli, ma egualmente sono avvantaggiate le formazioni regionali, che coagulano il proprio suffragio – sebbene quasi esclusivamente – in zone territorialmente determinate e limitate. Il sistema elettorale, invece, sfavorisce quei gruppi politici intermedi, che, pur avendo un rilievo nazionale, non raccolgono però una quantità di consensi uniforme sull'intero territorio, anzi presentandosi elettoralmente deboli in alcune zone del Paese" (L. FERRARO, *Il Senato spagnolo. Il valore della (mancata) simmetria tra la forma territoriale dello Stato e la seconda Camera delle autonomie*, in *Gli enti locali nello scenario federalista*, a cura di A. PATRONI GRIFFI – M. RICCA, Formez, Roma 2006, 181 s.).

¹⁴ Sugli effetti del sistema elettorale spagnolo cfr. M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in *Rappresentare e governare*, a cura di O. MASSARI, G. PASQUINO, il Mulino, Bologna 1994, 143 ss.

Il fatto poi è che il punto di maturità che ha raggiunto un dato sistema politico, e soprattutto dei partiti, non è lo stesso neppure nell'ambito delle democrazie occidentali. E ciò che può valere in un dato contesto ad assicurare certi effetti, quando si trova ad essere realizzato in altre condizioni dà origine a risultati anche profondamente diversi.

La stessa esperienza apertasi con il referendum del 18 aprile del 1993 e l'introduzione di un sistema prevalentemente maggioritario, visto peraltro come "il simbolo del nuovo che si contrapponeva al vecchio"¹⁵, al di là delle questioni che poneva sul piano degli istituti di garanzia costituzionale, non è riuscito a produrre effetti di semplificazione dei partiti, anche se forse non tanto per immaturità del corpo elettorale, quanto invece per incapacità o cattiva volontà del sistema proprio dei partiti, che nella frammentazione ha individuato un elemento di contrappeso al tendenziale rafforzamento del governo e del principio monocratico al proprio interno. Eppure, proprio per le logiche presupposte dal cosiddetto "Mattarellum", per la prima volta nella storia repubblicana, si è prodotta una crisi di governo parlamentare (Prodi I), con il mancato voto sulla questione di fiducia posta sulla finanziaria nella XIII legislatura, e un Governo durato sostanzialmente (Berlusconi II e III) l'intera XIV legislatura. E questo non è poco.

¹⁵ A. CHIAROMONTE, cit., 175. E di "effetti (in prevalenza benefici) del maggioritario" parla ad esempio T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, in *Rass. parlam.*, 1/2006. Un'organica analisi delle "elezioni maggioritarie" in Italia è in F. VENTURINO, *Riforma elettorale e cambiamento partitico: un'analisi delle elezioni maggioritarie in Italia*, F. Angeli, Milano, 2004.