

“Anima” delle formule elettorali e collegamento con la forma di governo*

di Renato Balduzzi

1. Esprimo adesione al metodo della proposta di riforma costituzionale contenuta nel *paper* e alla parte che riguarda la forma di governo. A mio parere si tratta però, più che di partire dal cosiddetto testo Violante, di arrivare a tale testo (da integrarsi con la previsione della sfiducia costruttiva nell'insieme del suo significato nell'ordinamento tedesco federale, della messa in garanzia della Costituzione con la modifica dell'art. 138 e di qualche aggiunta in tema di fonti, specialmente quelle provenienti dall'esecutivo): questo perché è importante riuscire ad allargare la consapevolezza che non di “grande riforma” costituzionale vi sia bisogno, quanto piuttosto di modifiche puntuali e condivise.
2. Una seconda sottolineatura concerne l'analisi delle ragioni che portano a questi cambiamenti e la loro filosofia complessiva. Più in generale, rovesciando in qualche modo l'impostazione di Stefano Ceccanti, direi che più che ribadire l'importanza di una democrazia immediata sia importante oggi, in questo nostro Paese che così pervicacemente la pratica attraverso l'intreccio tra lettera della Costituzione, condizioni socio-economico-culturali e legge elettorale, arrivare a porvi dei limiti attraverso buone mediazioni che costituiscano forme e limiti mediati di esercizio della sovranità.
3. In tema di forma di governo, bisognerebbe poi sempre ricordare, in chiave storica, che quando Mirkin-Guetzévitch, che di parlamentarismo razionalizzato un po' se ne intendeva, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione italiana ne sottolineò la caratteristica positiva come esempio di equilibrio tra i diversi organi appunto secondo i principi del parlamentarismo razionalizzato, diceva qualche cosa

* Intervento al Seminario Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali, promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta, tenuto a Roma il 14 luglio 2008. Il documento di base del Seminario, al quale l'intervento fa riferimento, si trova in Astrid Rassegna n. 75 del 14 luglio 2008.

che forse ci intriga anche oggi, perché metteva in luce che nella nostra Costituzione non c'è soltanto l'equilibrio tra i principi fondamentali, la prima e la seconda parte, ma c'è altresì un equilibrio dentro la seconda parte ed è un equilibrio che ha radici non soltanto politiche ma culturali. Nelle forze politiche in Assemblea Costituente questa consapevolezza era molto forte, anche da parte di coloro la cui dottrina dello Stato, per così dire, non privilegiava il tema dell'equilibrio. Si tratta infatti di un equilibrio tra società e politica. E dunque non si sarebbe allora tanto avuta un'inattuazione dell'ordine del giorno Perassi nella successiva discussione costituente, quanto piuttosto un complesso di convenzioni, pratiche, legislazione ordinaria, regolamenti parlamentari che, successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, sarebbero stati insufficientemente applicativi di quell'equilibrio costituzionalmente previsto.

4. Del resto, che la prassi, le convenzioni, la legislazione ordinaria contino tanto nello squilibrare un modello, quanto nel riequilibrarlo, ce lo insegna la riflessione comparata. Viene spesso citato l'esempio francese, cioè la fortissima verticalizzazione della Quinta Repubblica che porta a configurarla come una forma di governo radicalmente diversa e di fatto alternativa rispetto a quella parlamentare. Ora, l'esperienza francese conosce oggi nel cumulo dei mandati, l'esecrabile (per molte ragioni, etiche e politiche) cumulo dei mandati, uno dei pochi contrappesi, uno strumento di equilibrio e di bilanciamento, nel senso che esso impedisce che dentro il partito di maggioranza possa comandare uno solo, in questo momento tra l'altro senza neanche che sia ricoperto l'incarico di vertice del partito di maggioranza presidenziale divenuta automaticamente anche parlamentare.
5. Di che cosa allora abbiamo bisogno? C'è bisogno di quella che Guy Carcassonne ha chiamato una *réformette*, non nel senso di sminuire, di svilire quello che si fa ma nel senso, riferito al nostro ordinamento, di trovare appunto quei ritocchi, quegli aggiustamenti che possano renderlo meglio funzionante. Ecco allora spiegate le ragioni della mia adesione alla parte sulla forma di governo. Il discorso peraltro non può fermarsi qui, ma deve interrogarsi sulle conseguenze della scelta di una forma di governo basata su una sola Camera integralmente elettiva, prevalente nella legislazione e unica titolare del rapporto fiduciario: che cos'è compatibile con questa scelta e che cosa non lo è, per quanto riguarda in particolare la riforma elettorale.

6. Prima di passare al tema di quale legge elettorale sia maggiormente compatibile con la scelta fatta in tema di forma di governo, vorrei precisare l'accento fatto in apertura al sistema delle fonti. In proposito, sembra necessaria non soltanto un'ulteriore specificazione dei limiti alla decretazione di urgenza, ma altresì la previsione espressa dell'inemendabilità del decreto legge che mi sembra oggi essere il dato più delicato del nostro ordinamento, a fronte di decreti istituzionalmente contrastanti con l'art. 77 Cost. (perché è fortemente improbabile se non impossibile, dal punto di vista logico, che centinaia e centinaia di disposizioni siano tutte di straordinaria necessità e urgenza).
7. Accanto a ciò, mi sembrano maturi i tempi per ragionare di qualche possibile vincolo alla sfera onnipotente della legge. La contraddizione con le proposte in tema di decreto-legge è soltanto apparente. Sappiamo, ad esempio, che nell'esperienza francese la distinzione tra legge e regolamento poi non ha avuto la pratica funzione che avrebbe dovuto avere (una rivoluzione che poi non c'è stata!), ma nel nostro sistema l'introduzione di qualche limite, tanto più se collegato con il Senato a derivazione regionale, alla legislazione parlamentare avrebbe il senso di consentire un miglior trattamento delle fonti e di permettere al giudice costituzionale di poter sindacare le tecniche di legislazione. Tutti i governi e le coalizioni di governo susseguitisi negli ultimi decenni hanno maltrattato il sistema delle fonti: forse, inserire nella Costituzione qualche limite alle leggi-omnibus, ai cosiddetti maxi-emendamenti e alla pratica delle norme intrusive, oltre a rafforzare le poche disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari, potrebbe arginare la voracità normativa della politica.
8. Venendo alla questione circa le riforme elettorali maggiormente compatibili con questo sistema equilibrato di riforma della Costituzione, vorrei premettere anzitutto che il richiamo dei modelli elettorali di altri Paesi va fatto attentamente. Se è vero che ogni sistema elettorale ha un proprio segreto di funzionamento, dato dall'incrocio tra le disposizioni che disciplinano la formula elettorale e la legislazione di contorno, la struttura costituzionale, il sistema dei partiti e il contesto socioculturale in cui si inserisce, è altrettanto vero che, proprio per questa ragione, le importazioni di formule elettorali o di parti di esse sono ancora più delicate di quanto non siano, in generale, le imitazioni di questo o quell'istituto costituzionale. In altre parole, a poco serve parlare di importazione di questo o quel profilo di un sistema elettorale straniero se non si comprende l'anima di quel

sistema elettorale e dunque il contesto che consente a quel certo meccanismo di funzionare.

9. Sulla scelta del modello tedesco, che in astratto potrebbe essere considerata quella più coerente con la proposta qui accolta di modifiche della forma di governo, vedo due problemi, uno di ordine politico-istituzionale, l'altro di ordine più tecnico. Il primo è anche il più evidente: quello tedesco è sistema poco incline a favorire le aggregazioni (che non siano evidentemente di grande coalizione) e dunque si tratta di capire in quale misura è possibile non perdere un elemento importante che il sistema politico italiano in 15 anni è riuscito comunque in qualche misura ad acquisire. Il secondo problema sorge dalla constatazione che ormai da tempo l'anima del funzionamento del sistema tedesco consiste nel doppio voto su un'unica scheda: sia per la possibilità di modulare diverse formule proporzionali, sia soprattutto per la consolidata pratica dello *splitting*, cioè della possibilità di voto diviso tra il candidato nell'uninomiale e la lista bloccata concorrente. Ciò permette, nel funzionamento concreto del sistema tedesco, l'affermazione dei partiti più grandi e nello stesso tempo li vincola a scelte oculate per la lista bloccata e consente loro di accordarsi con i partiti alleati circa eventuali parziali "desistenze" sul secondo voto proporzionale; alla limitazione della libertà delle forze politiche si affianca la riduzione del vincolo sull'elettore che l'intreccio tra uninominale maggioritario e lista proporzionale bloccata porta con inevitabilmente con sé. Se al contrario si prevede una sola scheda, si arriva al risultato pratico di indurre nell'elettore una sorta di convincimento della fungibilità tra candidatura uninominale e candidature nella lista bloccata concorrente, annullando ogni vincolo reale a carico delle forze politiche. Dunque, se di sistema tedesco si vuole parlare, i suoi dettagli, come spesso accade in questa materia, risultano decisivi.
10. Nella stessa ottica, un altro elemento da considerare è il rapporto tra la direzione complessiva del modello prescelto e i dettagli del medesimo. Qui non conta tanto l'alternativa tra formule proporzionali e formule maggioritarie (così diversificate al loro interno da rendere impraticabile un'etichettatura convincente), quanto piuttosto la differenza tra modelli bipolarizzanti e modelli proiettivi. Una cosa è infatti scegliere la coalizione di governo al momento del voto, altro è limitarsi a distribuire i pesi dei diversi partiti e lasciare che siano le loro trattative a darci un governo. Ma l'aver scelto la direzione non comporta necessariamente conseguenze univoche su profili importanti, quali il rapporto elettori-eletti e quello eletti-

territorio: è infatti possibile costruire un sistema bipolarizzante che però non valorizzi quel rapporto (ancora una volta, l'esempio viene dalla legge vigente). Anche qui contano i dettagli. Ad esempio, per riferirsi a una proposta di qualche mese fa, il recupero dei migliori perdenti in un sistema misto uninominale maggioritario-proporzionale di lista (alla tedesca) appare utile, nella logica di tale proposta, al fine di evitare che i candidati nell'uninominale non eletti nel collegio siano sistematicamente pretermessi rispetto ai candidati nella lista, finendo per rendere palese il carattere soltanto apparente dei profili in senso maggioritario della proposta. Ma tale recupero porta necessariamente ad attenuare il rapporto con il territorio. Si potrebbe obiettare che ciò accadeva anche con il sistema Mattarella-Senato. Ma con una differenza: che la quota proporzionale era limitata a un quarto e che non c'era una lista di candidati diversi da quelli presentatisi nell'uninominale. Come si vede, è sui dettagli che le leggi elettorali fanno la differenza.

11. Per quanto attiene al rapporto tra composizione delle assemblee parlamentari e formula elettorale, è anzitutto evidente che non è la stessa cosa avere due camere elette entrambe dai cittadini, oppure una seconda camera eletta con metodo indiretto da e tra rappresentanti regionali e delle autonomie locali. O meglio: si può prescindere dalla valorizzazione di tale rapporto soltanto se si sceglie un sistema proporzionale poco o per nulla selettivo, come nella prima fase della vita repubblicana. Se si vuole dare incentivo alla bipolarizzazione e significato anche decisionale alle elezioni, raccordare forma di governo e formula elettorale è indispensabile. Non sarebbe infatti difficile dimostrare che alcuni dei profili critici del sistema vigente tra il 1993 e il 2005 (cosiddette leggi Mattarella) erano dovuti non tanto alle disposizioni della legge elettorale, ma al tipo di bicameralismo esistente nel nostro Paese: se nello stesso territorio risulta eletto più di un parlamentare, il sistema maggioritario viene a essere radicalmente modificato nel suo spirito. Se invece provassimo a mettere insieme il discorso sulle riforme elettorali con quello sulla revisione costituzionale, le cose assumerebbero contorni differenti. Anche qui un esempio: se ci riferiamo alla scelta contenuta nel d.d.l. di revisione costituzionale approvato dalla 1.a commissione della Camera dei deputati nella scorsa legislatura, nel senso di una sola assemblea elettiva a suffragio universale, ridotta di numero, potremmo applicarvi il sistema Mattarella-Camera, con il correttivo di far eleggere la quota proporzionale a livello di circoscrizioni regionali o interregionali, eventualmente con recupero resti, così da massimizzare

per questa parte l'effetto proporzionale e rendere meno necessaria la "pressione" delle forze minori sulle candidature uninominali, altro neo riscontrato nell'applicazione pratica di quel sistema.

12. Una formula elettorale capace di produrre, a certe condizioni, un'efficiente bipolarizzazione e di mantenere un forte legame tra eletto ed elettore, assicurando rilevanza al territorio, è il maggioritario a doppio turno impiegato nella Francia della III e della V Repubblica (al primo turno, com'è noto, risulta eletto il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei suffragi espressi; se no, si procede a un secondo turno al quale partecipano i candidati che hanno superato una determinata soglia). Formula fortemente distorta se applicata in contesto a multipartitismo frammentato (e non a caso applicata nel nostro Paese, in questi anni, soltanto a livello locale per l'elezione dei vertici provinciali e comunali sopra i 15.000 abitanti, nella variante del maggioritario con ballottaggio tra i primi due candidati) e di per sé insufficiente ad assicurare una competizione bipolare in assenza di elementi esterni capaci di creare "i due campi", essa potrebbe trovare nel nostro Paese un'applicazione virtuosa, anche in assenza di modificazioni rilevanti della forma di governo parlamentare.
13. Il maggioritario a doppio turno applicato alle assemblee legislative ha infatti un duplice vantaggio: da un lato assicura, nel primo turno, visibilità e parola a tutte le voci e sensibilità; dall'altro, attraverso i patti di desistenza e gli accordi per l'eventuale doppio turno (che non sono soltanto tra partiti, ma implicano l'adesione dell'elettorato), consente di non disperdere il capitale elettorale del primo turno, ma di farlo valere nella competizione elettorale. La soglia di accesso al secondo turno può essere modulata diversamente, come l'esperienza francese ci ha dimostrato: da un iniziale 5 per cento (sugli aventi diritto, corrispondente al 7-8 per cento dei votanti, dunque già abbastanza elevata) si è progressivamente passati all'attuale 12,5 per cento, in relazione alla necessità di favorire aggregazioni partitiche. Si tratta pertanto di una formula elettorale duttile ed elastica, idonea ad orientare e a seguire le evoluzioni e le trasformazioni di un sistema politico.
14. Dal punto di vista strettamente politologico, è stato da tempo messo in evidenza che tale formula elettorale può influire sulla riduzione del numero di partiti, assegnare un vantaggio a pochi partiti di taglia medio-grande e, tendenzialmente, favorire maggioranze di governo formate da due partiti (cosiddetta quadriglia bipolare),

inclusi gli apparentati a ciascun partito. Perché tale formula possa funzionare in un contesto multipartitico e non semplicemente bipartitico, occorre in primo luogo che non vi siano partiti egemoni, cioè in grado di vincere da soli (al primo o al secondo turno, senza necessità di apporto e collaborazione di altri partiti) in un numero troppo elevato di circoscrizioni e, in secondo luogo, che esistano partiti piccoli disponibili a scambi e desistenze così da consentire quella non dispersione di capitale elettorale di cui si è detto sopra. Si comprende allora l'interesse in un contesto quale quello italiano di una siffatta formula, che avrebbe anche il vantaggio di favorire un dialogo ragionevole, perché suggerito e indotto dal meccanismo elettorale, tra partiti (e relativi elettorati) più estremisti e partiti (e relativi elettorati) più moderati all'interno di ciascuno dei due poli.

15. Occorre, prima di concludere, applicare anche alla proposta "francese" i criteri sopra indicati per valutare in generale qualsiasi proposta di riforma della legge elettorale che assuma elementi da un modello altrove applicato, cioè se essa sia in grado di cogliere l'anima di quel modello. Si è detto che il funzionamento attuale della formula francese è reso possibile da quel "regolatore istituzionale" che è, in quel sistema, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, ingrediente essenziale di quel "*fait majoritaire*" che ha marcato la differenza con la III Repubblica, nella quale pure la formula del maggioritario a doppio turno era stata a lungo applicata, ma con esiti del tutto diversi e complessivamente non soddisfacenti. Si deve allora concludere che l'adozione di tale formula implichi il passaggio alla forma di governo semipresidenziale? La risposta è negativa, in quanto il nostro sistema ha appunto già registrato da un quindicennio la scelta dei due campi, di un bipolarismo non assoluto, ma tendenziale, in cui strutturare il sistema politico, per cui la nostra forma di governo parlamentare (eventualmente ritoccata, ma non stravolta) può essere mantenuta con tutta tranquillità. Essa, anzi, verrebbe rafforzata dalla scelta di una formula elettorale che ha, tra le sue virtuosità, quella di consentire un più efficiente rapporto con l'elettorato e una considerazione reale dei territori, senza peraltro scadere in eccesso di localismo (e a ciò potrebbe certamente concorrere il mantenimento del collegamento, al primo e al secondo turno, dei candidati con un candidato presidente del Consiglio, elemento ormai consolidato nel nostro Paese).