

FRANCO BASSANINI

Riforma elettorale, riforma costituzionale e qualità del bipolarismo italiano¹

(testo rivisto e aggiornato - settembre 2007)

SOMMARIO: 1. – Riforma elettorale e riforma costituzionale: una sinergia possibile. 2. – La razionalizzazione della forma di governo parlamentare e la sua compatibilità con i tempi della riforma elettorale. 3. – Gli obiettivi da perseguire e le caratteristiche di una riforma elettorale “che serva al Paese”. 4. – La riforma elettorale e la qualità del bipolarismo. Quale alternanza democratica. 5. – La legge Mattarella e i modelli francese, tedesco e spagnolo: caratteristiche, pregi, limiti. 6. – Il premio di maggioranza, i suoi effetti, i suoi correttivi. 7. – La superiorità dei modelli europei, e i possibili adattamenti.

1. Nei primi mesi di quest’anno, si è rapidamente diffusa in Italia la convinzione che la riforma della legge per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, da tutti giudicata indispensabile, possa, o anche debba, essere accompagnata da una riforma della forma di governo. La discussione non verte più, come nella passata legislatura, sulla “invenzione” di una forma di governo radicalmente nuova, difficilmente riconducibile all’archetipo delle forme di governo parlamentari e forse incompatibile – secondo l’opinione della grande maggioranza dei

¹ Il testo pubblicato in *Astrid Rassegna*, n. 46, del 15 marzo 2007, alla pagina <http://www.astrid-online.it/rassegna/15-03-2007/index.htm>, è qui riprodotto in una versione rivista e aggiornata nel settembre 2007

costituzionalisti ² – con gli stessi principi e limiti strutturali propri dei sistemi costituzionali liberaldemocratici. Ma si concentra su **limitate e puntuali, ancorché significative, modifiche** al testo costituzionale, tese ad introdurre strumenti di razionalizzazione della forma di governo parlamentare ispirate ai **modelli sperimentati nelle grandi democrazie europei**, e a superare il bicameralismo perfetto o paritario, attribuendo ad una sola Camera il potere di concedere o negare la fiducia al Governo e affidando alla seconda Camera il compito di rappresentare l'articolazione territoriale del Paese e di concorrere alle decisioni che incidono o condizionano il sistema delle autonomie regionali e locali.

In effetti, una buona riforma elettorale, della quale – per unanime riconoscimento - c'è assoluto bisogno, può essere agevolata e integrata da una equilibrata riforma delle disposizioni costituzionali in materia di forma di governo. Un ben calibrato “pacchetto” di modifiche costituzionali può infatti concorrere a risolvere alcuni problemi di funzionamento della nostra democrazia, evitando di caricare di troppi problemi e di troppe attese la riforma elettorale, certamente cruciale ai fini del buon funzionamento delle istituzioni democratiche, ma non di meno limitata nei suoi strumenti e nella sua portata. Mi riferisco da un lato a strumenti costituzionali di razionalizzazione del modello parlamentare in grado di evitare che la stabilità dei governi e delle maggioranze sia affidata necessariamente a sistemi elettorali fortemente maggioritari, come la sfiducia costruttiva, il conferimento della fiducia al solo primo ministro o il rafforzamento dei poteri di coordinamento e direzione politica del presidente del Consiglio (con l'attribuzione esplicita al premier del potere di nomina e revoca dei ministri). Mi riferisco, d'altro lato, a quegli adeguamenti del sistema delle **garanzie costituzionali** alla realtà di una costituzione materiale bipolare e maggioritaria che garantirebbero alle

² V. per es. ASTRID, *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, a cura di F.Bassanini, Firenze 2004

minoranze strumenti più efficaci di tutela dei propri diritti senza necessità di far ricorso a, a tal fine, a meccanismi ultraproporzionali di formazione degli organi rappresentativi: come, per esempio, maggioranze qualificate per la revisione della Costituzione e dei regolamenti parlamentari, maggioranze qualificate per l'elezione del Capo dello Stato, dei Presidenti di Camera e Senato e delle Autorità indipendenti, ricorso delle opposizioni alla Corte costituzionale contro le decisioni delle Giunte delle elezioni o la violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ecc. .

Si tratta di due gruppi di modifiche costituzionali che, restando all'interno dei confini strutturali propri delle forme di governo parlamentari, appaiono del tutto compatibili con l'esito del referendum costituzionale del 25-26 giugno (o, meglio, con l'interpretazione prevalente del risultato referendario).

Ma soprattutto si tratta di due gruppi di modifiche costituzionali che appaiono, *ictu oculi*, idonei ad evitare che tutto il peso della stabilità e coesione delle maggioranze e dei governi, da una parte, e della garanzia dei diritti e delle prerogative dell'opposizione e delle minoranze, dall'altro, gravi sul sistema di formazione delle due Camere, e dunque sulla riforma elettorale.

Si tratta peraltro di due gruppi di modifiche costituzionali tra loro strettamente correlati. Alla luce dei principi e dell'esperienza dei sistemi costituzionali liberaldemocratici, infatti, il rafforzamento del potere esecutivo si accompagna e deve accompagnarsi, per evidenti ragioni di equilibrio e bilanciamento dei poteri, con un potenziamento delle garanzie costituzionali e dello statuto dell'opposizione³. Stupisce dunque constatare che, nel dibattito di questi mesi, solo il primo gruppo di modifiche costituzionali è stato oggetto di attenzione. E stupisce constatare che il secondo gruppo è, per ora, assente anche nelle proposte dei gruppi

³ Rinvio a F. BASSANINI, *La struttura dei sistemi democratici e l'acquis del costituzionalismo moderno*, in ASTRID, *Costituzione: una riforma sbagliata*, cit., pagg. 45-83

parlamentari della maggioranza, che pure avevano presentato alle elezioni un programma che, coerentemente e correttamente, poneva fortemente l'accento sulla necessità di adeguare il sistema delle garanzie costituzionali, delineava conseguentemente un ricco *bouquet* di proposte modificative del testo costituzionale e sottolineava comunque l'esigenza di evitare ulteriori rafforzamenti dell'esecutivo senza contestuali bilanciamenti nel sistema delle garanzie⁴. E tuttavia possibile, e auspicabile, che la lacuna venga colmata, al momento di passare dal confronto preliminare tra le forze politiche alla concreta definizione del “pacchetto” delle modifiche da apportare alla nostra forma di governo.

2. - Si è obiettato – in ispecie dalle fila dell'opposizione di centrodestra – che i tempi di approvazione di una modifica costituzionale sono, ai sensi dell'art. 138 Cost., incompatibili con quelli di approvazione della riforma elettorale. Certo, il procedimento per l'approvazione di leggi di revisione costituzionale è più lungo e complesso di quello legislativo ordinario seguito per l'approvazione delle leggi elettorali; ma, se sulle limitate modifiche costituzionali in discussione si dovesse registrare – come appare possibile - un largo consenso, i tempi di approvazione del “pacchetto” di riforme della forma di governo potrebbero in fatto non differire sostanzialmente da quelli della approvazione di una accettabile riforma elettorale, ove si tenga conto che su quest' ultima il confronto è ancora in corso e il consenso è tutto da costruire.

Tra i programmi e le dichiarazioni di intenti delle forze politiche si registra, come si sa, una convergenza abbastanza larga almeno su alcuni punti: potere del Premier di nominare e revocare i Ministri, fiducia conferita al solo Presidente del Consiglio, sfiducia costruttiva, significativa riduzione del numero dei parlamentari, unificazione dei requisiti di elettorato attivo e passivo tra Camera e Senato. Dunque, i tempi necessari

⁴ Cfr. *Per il bene dell'Italia. Programma di Governo 2006-2011*, Roma 2006, pagg. 9-21

per approvare una seria riforma elettorale possono, in realtà, coincidere con quelli indispensabili per portare in porto una riforma costituzionale basata sui cinque punti or ora ricordati, con il procedimento previsto dall'articolo 138 Cost. Senza dimenticare che, contestualmente, la maggioranza di centrosinistra dovrebbe incardinare la riforma dello stesso articolo 138, per “mettere in sicurezza” la Costituzione, riforma alla quale è impegnata dalle prime pagine del suo programma, e l'adeguamento delle disposizioni in materia di garanzie costituzionali, che pure rappresenta per essa un fondamentale impegno programmatico..

Nel “pacchetto” non ho citato lo scioglimento delle Camere. A livello locale e regionale il principio oggi in uso è – come si sa - quello del *simul stabunt aut cadent* (scioglimento automatico). Ma l'estensione di questo principio ai rapporti tra Parlamento e Governo comporterebbe, come è noto, la fuoriuscita dalla forma di governo parlamentare, e l'adozione di un modello che non ha riscontro nel diritto comparato, con tutti i problemi di equilibrio del sistema che altrove sono stati analizzati⁵. E comunque, e per quanto non univoca sia la interpretazione degli effetti del referendum costituzionale, non sembra che l'adozione del principio dello scioglimento automatico porti molto lontano da quel premierato assoluto che è stata una delle *issues* al centro del dibattito referendario, e che l'esito del referendum induce a ritenere non ammissibile⁶.

E' anche il caso di ricordare che nel programma della coalizione che ha vinto le elezioni non c'è l'elezione diretta del premier, né lo scioglimento automatico del Parlamento in caso di crisi di Governo, o il *simul stabunt*. Si prevede invece l'attribuzione al premier del potere di nomina e revoca dei Ministri, il voto di fiducia iniziale al solo premier e, per l'appunto, la sfiducia costruttiva: quest'ultima è certamente un elemento forte di

⁵ V. per es. Leopoldo ELIA, *Una forma di governo unica al mondo*, nel cit. *Costituzione: una riforma sbagliata*, pag. 363 e segg.; e Lorenza CARLASSARE, *il primo ministro legislatore*, ibidem, pagg. 104 e segg.

⁶ Cfr. Franco BASSANINI, *Portata e conseguenze del referendum*, in *Il Mulino*, n. 4/2006, pagg. 628 e segg.

stabilizzazione degli esecutivi – e così ha in fatto funzionato in Germania – ma presuppone evidentemente la possibilità, in corso di legislatura, di una sostituzione del premier e anche di cambiamenti nella composizione della maggioranza parlamentare. C'è, e vero, il modello svedese. Ma esso – peraltro del tutto isolato - rappresenta, a ben vedere, una soluzione intermedia tra la sfiducia costruttiva, meccanismo di stabilizzazione fondamentale del sistema tedesco, e il principio dello scioglimento automatico del Parlamento in caso di crisi di governo.

Sulla introduzione della sfiducia costruttiva una maggioranza parlamentare sufficiente ampia sembra raggiungibile. Il modello tedesco, sfiducia costruttiva compresa, fa parte, non da oggi, del “pacchetto” delle proposte dell’ Udc. La Lega Nord ha più volte, in passato, espresso una disponibilità al riguardo. Quanto al centrosinistra, la proposta è contenuta addirittura – come ho già notato - nel programma dell’Unione. Mi pare dunque difficile che un partito dell’Unione possa dire di essere contrario alla sfiducia costruttiva, parte del programma sul quale ha ottenuto il voto degli elettori. [Si sente invocare spesso la necessità di rispettare e attuare il programma. Osservo che, alla fine, il programma è quello che stato presentato agli elettori. Ricordo che, del resto, proprio la legge n. 270 del 2005, sulla cui base è stato eletto l’attuale Parlamento, ha dato rilievo al programma, per la prima volta nella nostra storia costituzionale].

Riassumendo: su una riforma della forma di Governo che comprenda la fiducia iniziale al premier, l’attribuzione al medesimo del potere di nomina e revoca dei Ministri, la sfiducia costruttiva, c’è, sulla carta, una maggioranza discretamente ampia. Meno scontato è che ci sia anche su altre riforme costituzionali. Mi riferisco, innanzitutto, al superamento del bicameralismo perfetto, con la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni e delle Autonomie. Si tratta di una riforma che è, parimenti, compresa nel programma dell’Unione; e che, peraltro, appare non meno necessaria e urgente (anche per completare e integrare la riforma del titolo

V, anch'essa peraltro bisognosa, quanto meno, di una seria operazione di “manutenzione straordinaria”⁷). Ma si tratta, anche, di una riforma che, non meno delle precedenti, accompagnerebbe utilmente una buona riforma elettorale. Quest'ultima, infatti, difficilmente potrà farsi carico anche della “invenzione” di un sistema elettorale in grado di evitare il rischio di maggioranze diverse in due Camere entrambe legittimate a dare o negare la fiducia al Governo. Le proposte contenute in una recente relazione⁸ di Ceccanti e Marini non sembrano compatibili con il nostro sistema costituzionale: dunque solo una più radicale riforma del bicameralismo, che affidi alla sola Camera dei deputati il compito di dare o negare la fiducia al Governo, potrebbe evitare il rischio di uno stallo paralizzante fra due maggioranze parlamentari contrapposte, entrambe legittimate da una scelta diretta della maggioranza degli elettori e entrambe rafforzate dal premio di maggioranza.

3. Veniamo ora alla riforma elettorale in senso proprio. Il confronto politico sul tema è stato, finora, molto condizionato non solo dalla diversità delle culture politiche, ma ancor più dagli interessi dei singoli partiti. Ma da questo confronto non emergono solo preferenze assai diversificate, tali da consentire convergenze molto larghe solo su sistemi elettorali non molto dissimili da quello in vigore, quali sono quelli delineati nella c.d. bozza Chiti e nella c.d. bozza Calderoli.

Ma – a ben vedere – emergono anche dubbi consistenti e diffusi. Due dubbi su tutti: che i sistemi su cui può esserci una larga convergenza (bozze Chiti e Calderoli): *a*) potrebbero (forse) non essere idonei ad evitare il referendum, e *b*) non consentono (certamente) di correggere in modo sufficientemente incisivo le distorsioni della legge vigente e dunque di

⁷ V. F. BASSANINI, *La “manutenzione straordinaria” del “nuovo” titolo V*, in *Astrid Rassegna*, n. (n. 7/2007), reperibile in www.astrid.eu.

⁸ S.CECCANTI e F.S.MARINI, *Premesse comuni*, documento presentato al Convegno di Roma, 30 gennaio 2007, reperibile in http://www.astrid-online.it/Dossier--r1/Studio--ric/MARINI-CECCANTI-30_01_07.pdf

ottenere risultati significativi nella soluzione dei problemi della democrazia italiana. Si tratta di dubbi molto seri e fondati. Per risolverli, occorre riconsiderare il quadro degli obiettivi di una buona riforma elettorale; e rimetterli in fila in un ordine diverso da quello consueto.

Quali sono, dunque, gli obiettivi “nobili” di una buona riforma elettorale, di *una riforma che serva al Paese*? Quelli che emergono dal dibattito fra gli esperti - e anche dal confronto fra le forze politiche, al netto degli interessi di parte, spesso purtroppo prevalenti - possono essere sintetizzati nel modo seguente⁹:

- Primo: consolidare e rafforzare la **democrazia dell’alternanza**, cioè l’alternanza al governo, in forza del voto degli elettori, di maggioranze diverse: questa alternanza è essenziale per il ricambio e il rinnovamento del ceto politico, e per il funzionamento del meccanismo democratico della responsabilità dei governi di fronte agli elettori. Benché l’esperienza comparatistica non sia univoca sul punto (si pensi all’India, all’Austria o all’Olanda), a questo obiettivo si riconnette sovente quello del rafforzamento e consolidamento del **bipolarismo**, cioè dell’assetto bipolare del sistema politico.
- Secondo: dare **agli elettori** non solo la possibilità di scegliere tra i partiti e i programmi, ma di **decidere col loro voto sulla maggioranza e sulla squadra** che avrà la responsabilità del **governo del Paese**. Questo secondo obiettivo ha una evidente ancorché non del tutto inscindibile connessione con il primo. L’alternanza in una democrazia dipende dalle scelte degli elettori. Un assetto bipolare del sistema politico permette di dare più facilmente peso e importanza alle scelte degli elettori sulle politiche pubbliche, perché tende a rappresentarle in una semplice

⁹ L’ordine con il quale gli obiettivi sono indicati nel testo **non** stabilisce tra essi una priorità, come si vedrà più oltre.

forma binaria.

- Terzo: garantire la partecipazione democratica, la **rappresentatività delle istituzioni** e il **pluralismo politico**, dunque la possibilità di rappresentare adeguatamente tutte le forze politiche che abbiano il consenso di una frazione significativa del corpo elettorale (conseguendo, nel contempo, anche l'obiettivo di canalizzare e “parlamentarizzare” il dissenso).
- Quarto: dare **agli elettori** il diritto di valutare e di scegliere non solo i programmi e i leader, ma anche **le persone dei candidati** destinati a rappresentare ciascuna *constituency*; favorire così un **rapporto diretto** tra gli eletti e gli elettori, tra gli eletti e le comunità locali, fra gli eletti e il territorio.
- Quinto: garantire la **governabilità**, intesa come stabilità dei governi, dunque favorire la formazione di **maggioranze stabili**. Questo obiettivo non è necessariamente connesso con il primo e con il secondo. Le maggioranze stabili possono formarsi prima del voto – secondo il modello della c.d. democrazia immediata o di mandato – ma anche dopo il voto. Molti Paesi, europei e non, sono governati da maggioranze per lo più stabili, ma esse non vengono necessariamente e irrevocabilmente definite prima delle elezioni; un mix tra regole costituzionali ed elettorali, assetto del sistema politico e regole di funzionamento dei partiti garantiscono in questi Paesi la stabilità di maggioranze non direttamente consacrate da un mandato elettorale diretto.
- Sesto: garantire la **governabilità**, intesa non solo come stabilità, ma anche come **idoneità** dei Governi e delle maggioranze che li sostengono **ad affrontare e risolvere i problemi del Paese**, a rispondere alle domande dei cittadini, a realizzare le riforme necessarie. Dunque a **governare efficacemente**. La stabilità delle maggioranze è, a tal fine, un requisito necessario ma non

sufficiente. Occorre anche che le maggioranze siano sufficientemente **coese e omogenee**.

- Settimo: contenere e possibilmente **ridurre la frammentazione partitica**. Questo obiettivo non coincide con il precedente, ma concorre a garantire l'efficacia dei governi. Una maggioranza sufficientemente omogenea ma molto frammentata può restare paralizzata dalle esigenze di visibilità dei suoi partiti e dalla tentazione di rappresentare interessi di nicchia.

La **legge vigente**, n. 270 del 2005 (la chiameremo per comodità legge Calderoli), persegue, *ictu oculi*, il **primo** e il **terzo** obiettivo. Se potessimo prescindere da quanto essa prevede per l'elezione del Senato, diremmo che persegue anche il secondo; ma prescindere dal Senato non si può, finché il Governo deve avere anche la fiducia del Senato.

Alla luce di **tutti gli altri obiettivi** sopra elencati, la **legge Calderoli appare** invece non solo inadeguata, ma, di più, **disastrosamente controproducente**. Impone, per vincere le elezioni, la formazione di coalizioni amplissime e molto disomogenee, buone per vincere ma non per governare. Mette la stabilità dei Governi alla mercè di componenti minori, non di rado eccentriche, delle coalizioni. Consegna alle segreterie dei partiti la scelta degli eletti, riducendo al minimo la possibilità degli elettori di valutare le persone dei candidati e di influire sulla loro scelte (le lunghe liste bloccate rendono difficile anche il ricorso allo strumento delle elezioni primarie). Sradica l'eletto dal territorio e rende evanescente il suo rapporto diretto con gli elettori e le comunità locali. Non risolve in alcun modo il problema cruciale della sostanziale ingovernabilità del Senato. Favorisce una frammentazione partitica, ormai prossima alla frantumazione (a ciò concorrendo anche molte disposizioni della cosiddetta normazione di contorno: regolamenti parlamentari, leggi sulla par condicio, sulla stampa di partito, sul finanziamento dei partiti, sulla raccolta delle firme per la

presentazione dei candidati).

Quanto alla legge elettorale che uscirebbe da un'eventuale approvazione dei quesiti **referendari**, essa apporterebbe bensì alcune correzioni alla legge Calderoli, ma non sarebbe in grado di colmare in modo soddisfacente le lacune e le distorsioni or ora accennate. Innalzando le soglie di sbarramento, potrebbe avere un qualche effetto di contenimento della frammentazione (più forte al Senato, più modesto alla Camera). Imponendo di fatto la presentazione di due listoni di coalizione, ridurrebbe la competizione tra i partiti appartenenti alla medesima coalizione durante la campagna elettorale. Ma non porterebbe a coalizioni omogenee e coese, almeno finché i sistemi elettorali regionali e locali restano basati su sistemi proporzionali con premio di maggioranza. E ridurrebbe ulteriormente le facoltà di scelta degli elettori a una pura scelta binaria tra due listoni bloccati di coalizione. Di fatto aumenterebbe ulteriormente il potere delle segreterie di partito sulla composizione delle Camere. Continuerebbe dunque a garantire il bipolarismo e l'alternanza tra maggioranze diverse scelte dagli elettori (alla Camera). Ma non risolverebbe i problemi, centrali, dell'alternanza tra coalizioni sufficientemente coese e omogenee, della governabilità del Senato, della stabilità ed efficacia dei governi, della scelta dei candidati/eletti, della riattivazione di un rapporto diretto tra gli eletti e gli elettori.

4. Tocchiamo qui il cuore del problema. **Che si fa se, nelle condizioni date, una legge elettorale non è in grado di perseguire in modo efficace tutti gli obiettivi sopra elencati?** La risposta è ovvia: occorre fare una scelta, decidere le priorità. La legge Calderoli lo ha fatto. Ma ha fatto una scelta sbagliata. Tanto sbagliata, da mettere a rischio, alla fine, gli stessi obiettivi prioritari che pur sembrerebbe in grado di perseguire.

Siamo sicuri – per esempio – che un sistema elettorale che favorisce la frammentazione del sistema politico, che obbliga a formare coalizioni

amplissime ma del tutto disomogenee, che espone i governi al ricatto di minoranze esigue ed eccentriche non finisca a lungo andare per compromettere anche il bipolarismo che apparentemente garantisce? Personalmente, ho sempre difeso e sostenuto, anche promuovendo tutti i referendum elettorali degli anni novanta, l'evoluzione del nostro sistema in senso maggioritario e bipolare. Ma penso che non sia indifferente la **qualità del bipolarismo**. Che questa sia anzi, oggi in Italia, la questione cruciale e decisiva.

Se il bipolarismo si traduce nella competizione (e nell'alternanza al governo) **tra coalizioni talmente eterogenee da non riuscire ad esprimere maggioranze coese e governi capaci di progettare e attuare le riforme necessarie**, si è veramente ottenuto un grande risultato? **Non si rischia, in questo modo, di mettere in discussione la stessa scelta bipolare, che alla fine, così configurata, si rivela incapace di dar luogo ad una vera democrazia governante?** E siamo allora davvero sicuri che si possa opporre la pregiudiziale bipolare a coloro che raccomandano di prendere in considerazione anche sistemi proporzionali classici, ben costruiti e ben sagomati, come quelli spagnolo o tedesco, anche se non rispettano i canoni della democrazia immediata o di investitura, non prevedendo premi di maggioranza? Siamo sicuri che, alla luce degli obiettivi sopra delineati, questi sistemi non presentino vantaggi maggiori del sistema maggioritario a turno unico, o del sistema proporzionale con premio di maggioranza, che hanno bensì garantito il bipolarismo e l'alternanza, ma al prezzo di assistere alla competizione (e all'alternanza) fra coalizioni frammentate, rissose, disomogenee, incapaci di esprimere e realizzare politiche coerenti?

La scelta fondamentale non è tra il bipolarismo maggioritario e il pluralismo proporzionale. Il problema non è il bipolarismo, ma quale bipolarismo. La scelta bipolare non può essere scissa dalla risposta alla domanda: **quale bipolarismo serve al Paese.** I sacerdoti del bipolarismo

rischiano di esserne anche i carnefici, allorché difendono regole che lo esauriscono nell'alternanza tra maggioranze fragili e divise. Che producono un bipolarismo “coatto” o “blindato”, costringendo a formare coalizioni omnibus, anche se prive di un progetto comune e di una sufficiente omogeneità di valori e obiettivi.

Più che difendere il bipolarismo come concetto astratto, occorre allora rimettere in fila gli obiettivi che una buona legge elettorale deve perseguire, abbandonando il feticcio del bipolarismo per il bipolarismo e della democrazia di mandato o di investitura. Accontentiamoci di una legge elettorale che assicuri in modo sufficiente la rappresentatività delle istituzioni, la stabilità e la coesione delle maggioranze, il diritto degli elettori di valutare anche le persone dei candidati e dunque il rapporto tra gli eletti e le comunità territoriali.

5. Muovendo da queste considerazioni, sembra in linea di principio indiscutibile che il miglior rendimento, oggi in Italia, sarebbe assicurato da un sistema **maggioritario uninominale a doppio turno**, sul modello francese. Magari nella variante proposta dalla Commissione Vedel, che prevedeva che una piccola quota di seggi fosse riservata ai partiti che non partecipano al secondo turno, garantendone così il cosiddetto diritto di tribuna.

Il sistema maggioritario a doppio turno faciliterebbe la formazione di maggioranze sufficientemente omogenee e coese (o accettabilmente disomogenee). Il collegio uninominale (magari accompagnato da elezioni primarie) garantirebbe il diritto dei cittadini a scegliere le persone dei candidati. Lo stesso sistema uninominale (in un Paese nel quale le preferenze politiche variano da regione a regione) e la piccola quota proporzionale assicurerebbero una sufficiente rappresentatività delle assemblee.

Se tuttavia – come pare – l'uninominale maggioritario a doppio turno si

dovesse rivelare una scelta impraticabile, per la pregiudiziale opposizione della maggioranza delle forze politiche rappresentate in Parlamento, non resta che ragionare su sistemi proporzionali ben congegnati o su sistemi misti.

In questa luce, le questioni che attengono al rapporto tra gli elettori e gli eletti e al potere degli elettori nella scelta degli eletti possono essere risolte – nell’ambito di un sistema proporzionale o di un sistema misto – con un meccanismo di scelta degli eletti (o di una consistente parte tra essi) in collegi uninominali.

Nel sistema **elettorale per la Camera dei deputati** in vigore per le elezioni del 1994, 1996 e 2001 (c.d. *Mattarellum*)¹⁰, tre quarti dei seggi erano assegnati con metodo proporzionale uninominale a turno unico, un quarto con metodo proporzionale tra liste concorrenti “bloccate” (e una clausola di sbarramento del 4%). Si trattava dunque di un sistema che salvaguardava il rapporto tra elettori ed eletti, e che favoriva il bipolarismo imponendo la formazione di coalizioni larghe. Ma la attribuzione dei seggi uninominali a turno unico imponeva la formazione di coalizioni molto larghe e necessariamente disomogenee, buone per vincere ma non per governare. E la coesistenza tra il sistema maggioritario nazionale e sistemi proporzionali con nessuna o modesta clausola di sbarramento per le elezioni locali, regionali ed europee, favoriva la frammentazione e annullava di fatto l’effetto aggregante del maggioritario.

Nel **sistema elettorale per il Senato in uso nella prima Repubblica italiana**¹¹, tutti i senatori erano eletti in collegi uninominali, anche se la ripartizione dei seggi avveniva con sistema proporzionale in circoscrizioni regionali, e i seggi venivano poi attribuiti a chi aveva ottenuto, in ciascuna lista, le percentuali più alte. Si trattava dunque di un sistema che salvaguardava anch’esso il rapporto tra elettori ed eletti, anche se la

¹⁰ Legge 4 agosto 1993, n. 277.

¹¹ Legge 6 febbraio 1948, n. 29.

distribuzione degli eletti nei collegi era largamente casuale e disomogenea (con collegi che potevano avere perfino tre-quattro eletti, e altri nessuno). Era anche un sistema che, attraverso la ripartizione dei seggi in circoscrizioni regionali senza recupero nazionale dei resti, produceva buoni effetti di contrasto alla frammentazione e un modesto ma non irrilevante effetto maggioritario.

Nel **modello tedesco**¹², come si sa, metà dei deputati (e qualche volta qualcuno in più) è eletta in collegi uninominali a turno unico: il rapporto diretto con l'elettorato in piccole circoscrizioni uninominali obbliga i partiti a fare scelte oculate nelle candidature (e rende comunque semplice il ricorso alle primarie per la designazione dei candidati). Il contrasto alla frammentazione è invece assicurato da una clausola di sbarramento nazionale abbastanza elevata, aggirabile solo conseguendo almeno tre seggi nei collegi uninominali maggioritari. Tra i partiti che abbiano superato lo sbarramento, la ripartizione dei seggi è proporzionale a base regionale (salvo il modesto effetto maggioritario connesso alla possibilità di conseguire seggi in soprannumero nei collegi uninominali). Ma l'impianto proporzionale non ha impedito al sistema politico tedesco di assestarsi su uno schema bipolare, sia pure senza preclusioni, in casi eccezionali, per governi di grande coalizione, per altro non ignoti neppure nel quadro del sistema maggioritario britannico (*Hung Parliament*).

Una buona alternativa al sistema tedesco può essere costituita dal **sistema spagnolo**¹³, che non prevede il collegio uninominale, ma sceglie gli eletti in circoscrizioni di norma abbastanza piccole ed esaurisce la ripartizione dei seggi nell'ambito di ciascuna circoscrizione, senza recupero nazionale dei resti. Le liste sono bloccate, ma la piccola dimensione di gran

¹² Da ultimo riproposto, tra gli altri, da Cesare SALVI, *Il modello tedesco, pluralista e stabile*, in *Il Sole-24 Ore*, del 6 marzo 2007, e criticato da R.D'ALIMONTE, *il sistema tedesco e le sue trappole*, ibidem, 28 febbraio 2007

¹³ Da ultimo sostenuto da S. VASSALLO, *Intesa coraggiosa tra i grandi partiti*, in *Corriere della Sera*, del 25 febbraio 2007, e S. CECCANTI, *Parliamo spagnolo*, in *L'Unità*, del 26 febbraio 2007

parte delle circoscrizioni dà la possibilità per gli elettori di fare la loro scelta anche considerando le persone dei candidati, e salvaguarda un accettabile rapporto tra eletti e elettori, tra eletti e territorio. In più, liste “corte” ancorché plurinominali, rendono, almeno in teoria, non impossibile scegliere i candidati con elezioni primarie.

Il sistema spagnolo, come si sa, ha anche un buon rendimento in termini di riduzione della frammentazione. Esaurendosi nelle circoscrizioni la ripartizione dei seggi, la soglia di sbarramento implicita risulta di norma assai alta, con l’eccezione delle due circoscrizioni di Madrid e Barcellona; oltre ai grandi partiti nazionali, solo partiti regionali fortemente insediati riescono per ciò a ottenere seggi. Proprio per queste caratteristiche, il sistema spagnolo dà un buon rendimento anche in termini di governabilità, favorendo la formazione di maggioranze stabili e relativamente coese. Di fatto, esso ha accompagnato l’evoluzione del sistema politico spagnolo in senso bipolare. Potrebbe presumibilmente farlo anche in Italia, a condizione, beninteso, di conservarne gli elementi essenziali: che sono dati non solo dalla modesta dimensione media delle circoscrizioni elettorali, ma anche dall’assenza di una ripartizione nazionale dei seggi, anche nella limitata forma del recupero nazionale dei resti. Le circoscrizioni potrebbero coincidere con le province, evitando di dover procedere ad una faticosa ridefinizione delle circoscrizioni elettorali¹⁴ e ai relativi rischi di *gerrymandering*. Avremmo così una media di 5-6 eletti per circoscrizione (che si ridurrebbero a 3-4 in caso di riduzione del numero dei parlamentari). In alcune grandi circoscrizioni (Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova, Palermo, Catania), dove il numero degli eletti sarebbe considerevolmente più alto, anche i partiti minori potrebbero conquistare qualche seggio, e sarebbe così assicurato il loro diritto di tribuna, o qualcosa di più.

Tanto il sistema spagnolo, quanto il sistema tedesco possono essere

¹⁴ ...e superando così l’obiezione di Giovanni Sartori, *La regola dei nanetti*, in *Corriere della Sera* del 6 marzo 2007, che teme la “rissa” tra le forze politiche per la definizione delle circoscrizioni elettorali in caso di adozione del modello spagnolo.

aggirati presentando liste uniche di coalizione, che consentirebbero ai piccoli partiti di avere eletti nonostante la *sperrklausel* del sistema tedesco o l'alta soglia implicita di sbarramento circoscrizionale del sistema spagnolo. Per garantire il corretto funzionamento dei due sistemi occorrerebbe dunque intervenire sulla normazione di contorno. Per esempio introducendo nei regolamenti parlamentari il divieto di suddividere i parlamentari eletti nella stessa lista in più gruppi parlamentari (ferma la facoltà del dissidente di iscriversi al gruppo misto); e introducendo nella legge sui rimborsi elettorali un parallelo divieto di ripartizione dei rimborsi tra più gruppi o partiti originati per scissione dalla medesima lista di eletti.

6. Nessuno dei sistemi or ora ricordati garantisce la formazione di maggioranze sicure, ampie, e predeterminate dal voto degli elettori. Non lo fa del resto neppure il sistema uninominale maggioritario a turno unico in uso in Gran Bretagna. Né lo faceva la legge Mattarella¹⁵.

Da questa osservazione muovono i sostenitori di sistemi elettorali proporzionali (o anche misti) corretti da un **premio di maggioranza** al partito o alla coalizione che ottenga più voti (o più seggi). Solo un premio di maggioranza, o, *rectius*, un **minimo garantito** al partito o alla coalizione vincente (e, beninteso, un minimo consistentemente superiore alla maggioranza assoluta dei seggi assegnati) darebbe la sicurezza assoluta di ottenere a séguito della consultazione elettorale una maggioranza certa determinata direttamente dal voto degli elettori; e riuscirebbe, nel contempo, a “blindare” l'assetto bipolare contro ogni tentazione terzaforzista. Se il premio di maggioranza fosse poi consistente, si porrebbero i Governi al riparo dal ricatto di componenti minori o eccentriche della coalizione, poiché il ritiro del loro sostegno al Governo non basterebbe a fargli venir meno la maggioranza in Parlamento.

¹⁵ Ora riproposta dal disegno di legge A.S. 1392, *Modificazioni della normativa per le elezioni alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*, di iniziativa del sen. CALDEROLI, presentato al Senato il 13 marzo 2007

Sistemi elettorali siffatti – come si sa – sono stati sperimentati in Italia a livello nazionale (legge Acerbo, legge elettorale del 1953) e sono ora in uso a livello locale e regionale, sia pure di norma accoppiati con una sorta di elezione diretta del capo dell'esecutivo e con il ricordato meccanismo di scioglimento automatico delle assemblee elettive secondo il principio *simul stabunt aut cadent*. Risultano invece sconosciuti all'estero: dato di fatto che dovrebbe già, di per sé, raccomandare qualche prudenza nel suggerirne l'adozione.

In effetti, nel diritto comparato, l'assoluta stabilità dell'esecutivo (e del suo capo) per l'intera legislatura caratterizza i soli sistemi presidenziali, basati su una netta distinzione di poteri e di meccanismi di investitura e legittimazione tra esecutivo e legislativo. In questi sistemi, il capo dell'esecutivo è eletto direttamente, ma non perciò acquisisce il diritto di essere affiancato da una maggioranza parlamentare omogenea. Non può essere sfiduciato e costretto alle dimissioni dal Parlamento, ma non può sciogliere le Camere, né condizionarne le scelte con la questione di fiducia, né chiedere ed ottenere deleghe legislative.

Nessuno (o quasi) propone tuttavia una grande riforma della forma di governo in senso presidenziale. E del resto il modello presidenziale è pressoché sconosciuto in Europa, anche perché presuppone un sistema di partiti poco strutturati e rapporti fluidi fra maggioranza e opposizione in Parlamento (altrimenti le frequenti situazioni di *divided government* produrrebbero insostenibili periodi di paralisi istituzionale).

Se restiamo dunque nel quadro dei sistemi parlamentari, non si può sottovalutare il fatto che il premio di maggioranza associato a un sistema proporzionale (o a un sistema misto a prevalenza proporzionale, come nel caso della legge Tatarella) accanto agli effetti positivi sopra ricordati (formazione di maggioranza certe e relativamente ampie, diretta scelta della maggioranza da parte degli elettori, rafforzamento del bipolarismo) presenta anche rilevanti controindicazioni. Non arresta la frammentazione

del sistema politico, anzi finisce per incentivarla. Costringe a formare coalizioni amplissime ma forzatamente disomogenee, buone per vincere, ma non per governare, o almeno per governare con efficacia. E mal si adatta a un sistema parlamentare basato sul modello del bicameralismo perfetto, nel quale il premio di maggioranza potrebbe alla fine essere attribuito ad una coalizione in una delle due Camere, e all'altra nella seconda (non solo per effetto della diversa composizione dell'elettorato delle due Camere, ma anche per la nota tendenza di una frazione dell'elettorato, allorché dispone di due voti, di differenziarli tra loro in modo da bilanciare gli effetti della scelta elettorale, quando essa non è ben definita). L'eventualità ora accennata (diversa composizione delle due Camere) non ha effetti rilevanti sulla stabilità dei governi, laddove si adotta il modello tedesco, spagnolo o francese (o anche il sistema proporzionale in uso nella prima Repubblica italiana): in quei sistemi, la soluzione è trovata, in fatto, attraverso la formazione, in Parlamento, di maggioranze sufficientemente ampie da potere garantire la fiducia al Governo in entrambe le Camere. Soluzione evidentemente impraticabile in un sistema che pretende far decidere la maggioranza parlamentare direttamente dagli elettori, e che associa alla scelta degli elettori addirittura un premio in seggi.

Alcuni degli effetti negativi indotti da un sistema proporzionale con premio di maggioranza potrebbero essere attenuati (ma non rimossi) se nel sistema fossero introdotti due correttivi: soglie di sbarramento significative e attribuzione del premio di maggioranza a doppio turno. Buone soglie di sbarramento possono contenere la frammentazione. Il doppio turno, ai fini della attribuzione del premio di maggioranza, può consentire di formare coalizioni relativamente coese sul piano politico-programmatico, senza per ciò condannarsi alla sconfitta certa. Invece, l'attribuzione del premio di maggioranza a turno unico costringe sempre a formare coalizioni omnibus, larghe e disomogenee, e di conseguenza rende poi molto difficile compiere scelte rigorose nella attuazione del programma.

E' grazie al doppio turno per l'elezione del sindaco (o del presidente della Provincia) e per l'attribuzione del premio di maggioranza (minimo garantito), che - nei comuni sopra i 15 mila abitanti e nelle province italiane - si sono registrati casi emblematici di opzioni a favore della omogeneità politico-programmatica della coalizione, senza rinunciare perciò alle chances di vittoria (come fece anni fa, per esempio, il sindaco di Bergamo quando rinunciò all'alleanza elettorale con la Lega Nord, o l'attuale sindaco di Firenze quando costruì una coalizione senza Rifondazione Comunista). Restano però tutte le perplessità connesse alla difficoltà di estendere a livello nazionale sistemi elettorali pensati per istituzioni non solo di dimensioni assai più ridotte (in termini demografici e geografici), ma soprattutto dotate di poteri e competenze diverse e più limitate¹⁶.

Gli effetti negativi di un sistema centrato sul premio di maggioranza potrebbero essere sostanzialmente ridotti se il premio fosse innestato sul modello spagnolo; ma occorrerebbe tenere ben fermo il principio, caratteristico di quel sistema, secondo cui l'attribuzione dei seggi si esaurisce nelle circoscrizioni: si potrebbe, in tal caso, fare eccezione solo per la piccola quota di seggi che assegnare come premio di maggioranza nazionale alla coalizione che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti al primo turno ovvero che vinca al secondo turno nell'eventuale votazione di ballottaggio.

7. – Per le ragioni or ora accennate, sistemi proporzionali o misti con premio di maggioranza appaiono praticabili, dunque, solo se integrati da soglie di sbarramento adeguate e se prevedano l'attribuzione del premio mediante un doppio turno. Anche così corretti, restano comunque ipotesi poco raccomandabili, non avendo alle spalle il collaudo di una lunga esperienza. E non apparendo, per di più, in grado di adattarsi bene a un

¹⁶ Sul punto, più ampiamente, F. BASSANINI, *La struttura dei sistemi democratici e l'acquis del costituzionalismo moderno*, cit., pagg. 78 e segg.

sistema parlamentare che ancora prevede il bicameralismo perfetto, nel quale dunque le elezioni potrebbero dar vita nelle due Camere a due maggioranze parlamentari contrastanti. Si tratterebbe, infatti, in tal caso, di due maggioranze entrambe parimenti legittimate dal voto popolare diretto ed entrambe rafforzate dal premio di maggioranza, il che aggraverebbe il rischio di conseguenze paralizzanti per le istituzioni.

Al contrario, i sistemi in uso in Francia, Germania e Spagna hanno dato buona prova; e paiono sufficientemente flessibili da consentire di evitare il rischio da ultimo accennato, mediante la formazione in Parlamento, dopo le elezioni, di maggioranze parlamentari omogenee in entrambi i rami del Parlamento.

Sembrerebbe dunque consigliabile, e, comunque, più prudente **ragionare su questi modelli “europei”**; e, eventualmente, ipotizzarne limitati aggiustamenti per favorirne il trapianto nella realtà italiana. Nel caso del modello **francese**, penso al riconoscimento di un diritto di tribuna ai partiti che non concorrono al secondo turno con loro candidati, secondo la proposta a suo tempo formulata, per la Francia, dalla Commissione Vedel. Riservando a questi un limitato numero di seggi (10%) da attribuire con metodo proporzionale, si garantirebbe una sufficiente rappresentatività del Parlamento.

Nel caso del modello **tedesco**, si potrebbe riconoscere il diritto di partecipare alla ripartizione dei seggi, in ciascuna regione, anche ai partiti che non superino lo sbarramento del 5% nazionale, ma risultino ben insediati nella specifica regione (superando per esempio una soglia regionale del 10%); e si potrebbe prevedere che una quota dei seggi totali (per esempio 50 su 630 per la Camera) non sia preventivamente ripartita fra le Regioni, ma sia tenuta da parte per i candidati che abbiano vinto seggi in soprannumero nei collegi uninominali, ripartendo poi con la proporzionale i seggi eventualmente avanzati; o, in alternativa, si potrebbe prevedere che i seggi uninominali vinti in soprannumero in ciascuna

regione siano sottratti alla quota proporzionale assegnata alla Regione, con un implicito, ma modesto, effetto maggioritario ¹⁷. Si eviterebbe in tal modo una modifica costituzionale, altrimenti necessaria al fine di rendere variabile il numero dei parlamentari, come in Germania.

Ma dovrebbe trattarsi, in ogni caso, di correttivi limitati e puntuali, rispettosi della struttura e degli equilibri fondamentali del modello adottato. I sistemi elettorali sono meccanismi delicati e complessi. Non possono essere assemblati in modo casuale, come in Italia si tende troppo spesso a fare, costruendo improvvisati *patchwork*. L'ingegneria costituzionale è una scienza rigorosa. Non tollera pressappochismi e improvvisazioni, ancorché mascherati da prodotti di raffinata fantasia istituzionale.

¹⁷ E', quest'ultima, la proposta ora contenuta nell'art. 10, comma 7, del disegno di legge A.S. 1391, *Riforma delle norme sulla elezione della Camera dei deputati*, presentato al Senato dai senn. SALVI e VILLONE, il 13 marzo 2007, e ispirato al modello tedesco