

## Riforme istituzionali ed elettorali. La via tedesca e le sue incertezze\*

1. Vorrei aggiungere il mio modestissimo consenso al documento delle 14 Fondazioni che siamo stati invitati a discutere<sup>2</sup>, precisando, però, il tono di tale consenso. Mi sembra che la chiave di lettura del documento redatto dal Prof. Bassanini stia nella demitizzazione della dicotomia duvergeriana fra democrazie immediate e mediate<sup>3</sup>, la quale, assieme all'altra dicotomia, risalente ad Arendt Liphart<sup>4</sup>, fra democrazie consensuali e competitive, ha certamente offerto utili chiavi di lettura per interpretare la situazione politico-costituzionale italiana degli anni ottanta e della prima metà degli anni novanta del secolo scorso e per inquadrare il dibattito sulle riforme istituzionali, ma rischia di essere fuorviante oggi.

Entrambe le dicotomie ora ricordate, infatti, si rivelano poco utili se applicate per l'analisi dei sistemi costituzionali e politici europei contemporanei. La stragrande maggioranza delle democrazie europee contemporanee va infatti ascritta alla tipologia della democrazia immediata, se per tale si intende un sistema democratico nel quale i cittadini, eleggendo il Parlamento, individuano per lo più anche la maggioranza parlamentare ed il *leader* dell'esecutivo. Al tempo stesso, però, solo alcune di queste democrazie giungono a questo assetto mediante regole formali rigide, che prevedono forme di elezione diretta dell'esecutivo. E non mancano casi in cui, pur esistendo l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, la democrazia immediata si è realizzata a vantaggio dell'altra "testa" del potere esecutivo: il Primo Ministro (è il caso dell'Irlanda e del Portogallo, che mi paiono ormai uscite dalla "casella" del regime semipresidenziale in cui Duverger le aveva collocate all'inizio degli anni ottanta<sup>5</sup> e

---

<sup>1</sup> Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Foggia.

\* Intervento al Seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianeuropei, 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.

<sup>2</sup> Il documento è stato pubblicato in *Il Riformista*, 14 luglio 2008, p. 3-5.

<sup>3</sup> Cfr. M. Duverger, *La Repubblica tradita*, Comunità, Milano, 1960, p. 66.

<sup>4</sup> Cfr. A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, (1984), Il Mulino, Bologna, 1988, p. 27 ss. e 51 ss. (e la II ed., 2001, p. 11 ss. e 51 ss.).

<sup>5</sup> Cfr. M. Duverger, *La nozione di regime semipresidenziale e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, n. 2, p. 259 ss. Peraltro l'Irlanda era un caso di semipresidenzialismo apparente per lo stesso Duverger.

costituiscono invece esempi di forma di governo parlamentare razionalizzato<sup>6</sup>). Le democrazie mediate, in Europa, tendono ad essere sempre più eccezioni legate a casi particolari. Nella parte occidentale del continente esse si riducono infatti ai casi della Svizzera e del Belgio, entrambi caratterizzati da federalismi a base etnico-linguistica, e cui si possono forse affiancare i casi norvegese e austriaco. Gli ultimi decenni hanno invece visto una graduale evoluzione non solo dell'Italia, ma anche di altri classici casi di democrazia mediata come l'Olanda, la Danimarca, la Svezia e la Germania verso gli approdi della democrazia immediata<sup>7</sup>. Più articolato è il panorama al di là della ex "cortina di ferro", ove varie nuove democrazie parlamentari postcomuniste sembrano essersi dislocate su equilibri di multipartitismo temperato o estremo nei quali è la negoziazione parlamentare post-elettorale, e non una contrapposizione fra coalizioni alternative arbitrata dagli elettori, a decidere chi governa<sup>8</sup>.

Anche il concetto di democrazia consensuale sembra trovare campi di applicazione sempre più ridotti. Oltre alla Svizzera – nella quale peraltro è in corso negli ultimi anni il superamento della *Zauberformel* che aveva retto gli equilibri politici elvetici dal 1959 – e, in parte, al Belgio<sup>9</sup>, alcune dinamiche consensuali sembrano ancora ravvisabili in l'Austria e la Germania, oggi governate da grandi coalizioni<sup>10</sup>, ma per lo più a seguito di risultati elettorali segnati da giganteschi "pareggi". La bipolarizzazione tendenziale della competizione politica sembra un dato prevalente nell'assetto dell'Europa contemporanea, al di là della distinzione di Lijphart, che rimane tuttavia utile a fini analitici<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda il caso italiano, la pur complessa ed incompiuta transizione successiva al 1993 sembra aver prodotto il superamento degli assetti della democrazia mediata e delle tendenze alla consociazione (sia pure parziale) che avevano segnato gli anni anteriori al 1992. Certo, il processo è tuttora incompleto, in particolare a causa della ridotta coesione e della scarsa tenuta delle coalizioni, oltre che per l'implosione del sistema dei partiti. Tuttavia il problema non è tanto se la direzione della transizione sia la democrazia immediata e competitiva (il che pare nel complesso scontato), quanto se sia necessario fare ricorso a forme di razionalizzazione "ingessata" del governo parlamentare<sup>12</sup> (come

---

<sup>6</sup> Detto in altre parole, in tali ordinamenti la cosiddetta "presidenzializzazione della politica" ha operato a beneficio del Primo Ministro, non del Capo dello Stato eletto direttamente.

<sup>7</sup> Per la Germania si v. comunque le precisazioni riportate *infra*, nel par. 8.

<sup>8</sup> Per un quadro d'insieme sulle forme di governo di tali Paesi v. J.-P. Massias, *Droit constitutionnel des Etats de l'Europe de l'Est*, Puf, Paris, 1999.

<sup>9</sup> In Belgio la logica consensuale è imposta dall'esigenza di tenere conto del *cleavage* fra fiamminghi e valloni, ma si registra una alternanza al governo fra coalizioni di orientamento diverso.

<sup>10</sup> Quella austriaca è peraltro entrata in crisi il 7 luglio 2008 ed elezioni legislative anticipate sono state indette per il 28 settembre 2008.

<sup>11</sup> Anche perché il modello consociativo trova oggi terreni nuovi, in passato inimmaginabili: si pensi al caso della Bosnia.

<sup>12</sup> O, peggio, di soluzioni di natura presidenziale o semipresidenziale, del tipo di quelle in voga nella seconda metà degli anni novanta.

quella prevista dal disegno di riforma costituzionale della XIV legislatura, respinto dal corpo elettorale nel referendum del 25 e 26 giugno 2006) e a sistemi elettorali fortemente costrittivi (come la legge n. 270/2005 o il sistema elettorale spagnolo, anche nella variante di esso proposta nella “bozza Vassallo”) per realizzare questi obiettivi. Forse l’esito desiderato può essere incoraggiato con strumenti meno drastici e questo mi pare il senso dei ragionamenti condotti dal documento delle fondazioni che siamo chiamati a discutere.

2. Mi pare condivisibile l’idea, da più parti espressa, che il discorso sulle riforme possa ripartire dalla c.d. “bozza Violante”, vale a dire dal progetto di riforma della II parte della Costituzione, approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera nella XV legislatura e ripresentato nella legislatura attuale<sup>13</sup>. “Ripartire” dalla bozza Violante credo debba voler dire muoversi nell’orizzonte da essa delineato, che mira al duplice obiettivo del rafforzamento del Presidente del Consiglio all’interno dell’esecutivo, per allinearne i poteri formali alla situazione normativa in vigore nella maggioranza degli Stati europei (potere di nomina e revoca dei ministri) e, soprattutto, di superare il bicameralismo perfetto, trasformando il Senato in una Camera delle autonomie eletta indirettamente<sup>14</sup>.

In questo contesto, la bozza andrebbe forse integrata e affinata sulle questioni lasciate in sospeso nel dibattito in Commissione, e che attengono alla disciplina del rapporto fiduciario. La prima attiene alla introduzione della mozione di sfiducia costruttiva, la seconda alla previsione a livello costituzionale della questione di fiducia, e più in generale ad interventi sull’assetto dei rapporti fra governo e parlamento, muovendo da una ricognizione realistica della situazione attuale. Inoltre è forse bene rifinire meglio la disciplina del rapporto di fiducia che si intravede nell’art. 94 Cost., come ridisegnato nella bozza Violante, che presenta qualche sbavatura nella formulazione dei nuovi testi dei commi 1 e 3 dell’art. 94, dai quali sembrerebbe desumersi la necessità di una doppia fiducia (al Primo Ministro e al Governo), secondo linee che parrebbero richiamare la Quarta Repubblica.

---

<sup>13</sup> Cfr. A.C., XV legislatura, n. 553. Su tale progetto di legge costituzionale v. G. Azzariti, *Dodici notazioni ed una Postilla sul disegno di legge di riforma della seconda Parte della Costituzione attualmente in discussione alla Camera*, in *Pol. Dir.*, dicembre 2007, p. 515 ss.

<sup>14</sup> Sul problema della riforma del bicameralismo v. da ultimo C. De Fiores, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Pol. Dir.*, dicembre 2007, p. 527 ss.

3. La mozione di sfiducia costruttiva<sup>15</sup> sconta, in Italia, un handicap gravissimo. Essa è stata intesa durante gli anni novanta come una sorta di anticamera o di legittimazione del “ribaltone”. Essa consentirebbe – e secondo alcuni incoraggerebbe – il rovesciamento della maggioranza indicata dagli elettori: esattamente ciò che sarebbe “proibito” nell’ottica di una democrazia maggioritaria “coerente”, vale a dire caratterizzata dalla scelta da parte del corpo elettorale di una maggioranza parlamentare e di un *leader*, legittimati a governare per tutta la legislatura sulla base di un programma reso noto prima delle elezioni e chiamati a rispondere al termine di essa (secondo una linearità fra consenso, potere e responsabilità). Questa impostazione muove dall’idea che il cambio di maggioranza in corso di legislatura (se non anche un cambio nella persona del Primo Ministro) debba essere reso giuridicamente impossibile: la filosofia di fondo è quella del principio *simul stabunt, simul cadent* (o può essere ricondotta alla logica del disegno di legge di riforma costituzionale della XIV legislatura, vale a dire ad un sistema di maggioranze “ingessate”)<sup>16</sup>. Archiviata questa prospettiva radicale – e a mio avviso essa è stata archiviata dal risultato del referendum costituzionale del 2006, prima che dal documento delle 14 fondazioni che stiamo oggi discutendo – la sfiducia costruttiva può ritrovare il suo senso specifico: quello di ostacolare cambi di maggioranza, ponendo ai soggetti che progettano una crisi di governo un vincolo ben preciso: trasformare la maggioranza “negativa” sufficiente per aprire una crisi di governo in una maggioranza “positiva”, che possa essere la base di un nuovo governo. Per funzionare bene a questo fine, la mozione di sfiducia costruttiva deve essere intesa come *obbligatoria*<sup>17</sup> e non come

---

<sup>15</sup> Come è noto, la mozione di sfiducia costruttiva è una procedura costituzionale mediante la quale il Parlamento (di solito la sola Camera bassa) vota la sfiducia al Primo Ministro ed elegge al tempo stesso il suo successore. Essa esprime quindi la sfiducia, ovvero l’interruzione del rapporto fiduciario ad iniziativa parlamentare, ma si contrappone al voto di sfiducia “semplice” in quanto oltre ad una finalità “distruttiva” (rimuovere il governo) ne ha una ulteriore, appunto costruttiva, che consiste nella designazione del nuovo esecutivo (o, più spesso, del suo capo). Come si vedrà di seguito nel testo, esistono due varianti di mozione di sfiducia costruttiva: quella obbligatoria e quella facoltativa.

<sup>16</sup> Su questi punti rinvio agli interventi di O. Massari e di S. Ceccanti in questo seminario. Sul progetto della XIV legislatura, nella variante sottoposta a referendum nel 2006, rinvio ai rilievi formulati in *La forma di governo nel progetto di riforma costituzionale approvato il 15 ottobre 2004 dalla Camera dei deputati: i limiti del parlamentarismo iperrazionalizzato*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2005, p. 703 ss.

<sup>17</sup> La mozione di sfiducia costruttiva “obbligatoria” è configurata come l’unica procedura costituzionale che il Parlamento può utilizzare per rimuovere il Governo o il suo capo: solo eleggendo contestualmente il nuovo capo del governo, il Parlamento può esercitare il suo diritto (“naturale” in un regime parlamentare) di rimuovere l’esecutivo. Una mozione di sfiducia che non indicasse anche il nome del successore designato alla guida del Governo sarebbe dichiarata irricevibile dalla presidenza del Parlamento.

E’ questo il modello più noto e organico di sfiducia costruttiva, previsto per la prima volta nella Legge fondamentale di Bonn del 1949 (art. 67), oltre che in varie costituzioni dei *Länder* tedeschi.

Va ricordato che secondo la Legge fondamentale di Bonn il rapporto fiduciario si instaura fra il *Bundestag* (Camera bassa, e sola Camera elettiva, del Parlamento germanico) e il Cancelliere.

*facoltativa*<sup>18</sup>: in altre parole, essa deve sostituirsi alla tradizionale procedura per la revoca della fiducia (oggi prevista dall'art. 94, 5° co., Cost.), e non semplicemente affiancarsi ad essa, configurandosi così

---

Questi viene eletto dal *Bundestag* su proposta del Presidente federale. Parallelamente, quindi, il Parlamento può sfiduciare costruttivamente (a maggioranza assoluta) il Cancelliere in qualsiasi momento della legislatura e in tal caso il Presidente federale deve nominare Cancelliere il candidato indicato nella mozione. Questa procedura è stata utilizzata due sole volte. Nel 1972 i gruppi parlamentari democristiani presentarono una mozione di sfiducia contro il Cancelliere socialdemocratico Willy Brandt (alla guida di una coalizione social-liberale che aveva perso nelle settimane precedenti i pochi deputati necessari ad essere maggioranza). La mozione (in cui era indicato come Cancelliere il democristiano Rainer Barzel) non raggiunse la maggioranza assoluta per due soli voti. Nel 1982 i gruppi parlamentari democristiani e il gruppo liberale presentarono una mozione di sfiducia costruttiva contro il Cancelliere Helmut Schmidt, il quale guidava una coalizione social-liberale, dalla quale il Partito liberale era appena uscito. Grazie all'appoggio di quest'ultimo partito, la mozione venne approvata e il *leader* democristiano Helmut Kohl fu eletto cancelliere e venne immediatamente nominato dal Presidente federale Carl Carstens.

Altri casi di sfiducia costruttiva si sono verificati nella maggior parte dei *Länder* tedeschi: in genere la sfiducia costruttiva è prevista in tutte le Costituzioni, salvo quelle entrate in vigore prima della Legge fondamentale di Bonn e quelle delle città Stato, che hanno un ordinamento parlamentare con elementi di tipo assembleare (art. 44, 2° co., Cost. Baviera, art. 110 Cost. Brema, art. 114 Cost. Assia, art. 99 Cost. Renania Palatinato e art. 91 Cost. Saarland).

Anche nell'esperienza tedesca, è comunque possibile porre anticipatamente fine al mandato di un governo mediante le dimissioni del Cancelliere. Ciò è accaduto nel 1963, con le dimissioni di Konrad Adenauer, e nel 1966, con le dimissioni di Ludwig Erhard. Mentre la prima della due crisi ebbe un andamento piuttosto lineare (Erhard successe naturalmente ad Adenauer), la seconda fu molto complessa e si concluse dopo varie settimane di incertezza e con un cambio di coalizione solo quando, il 1° dicembre 1969, il *Bundestag* elesse Cancelliere il Primo ministro del Baden Württemberg Kurt Georg Kiesinger, il quale formò un governo di grande coalizione. Il Cancelliere tedesco non dispone, invece, del potere di sciogliere anticipatamente il *Bundestag*. Può però ottenere questo risultato ponendo al *Bundestag* la questione di fiducia ed ottenendo un voto negativo su di essa. In tale caso il Cancelliere può proporre al Presidente federale lo scioglimento del *Bundestag*: a questa procedura fecero ricorso nel 1972 Willy Brandt, nel 1983 Helmut Kohl e nel 2005 Gerhard Schröder.

Il primo Paese europeo ad imitare il modello tedesco e la sfiducia costruttiva è stata la Spagna, con l'art. 113 della Costituzione del 1978. Anche nel caso spagnolo la mozione di sfiducia costruttiva è l'unica procedura a disposizione della Camera bassa per rimuovere il Governo. Differentemente dal caso tedesco, il Presidente del Governo spagnolo dispone però del potere di proporre al Re lo scioglimento del *Congreso de los Diputados*. Tale potere viene paralizzato dalla presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva. Nell'esperienza spagnola non si registra finora nessun caso di approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva. Solo in alcune Comunità autonome tale procedura è stata utilizzata, con successo.

Oltre che in Spagna, la sfiducia costruttiva è prevista anche in Belgio (art. 96 Cost. 1831, come modificata nel 1993), in Slovenia (art. 116 Cost. 1991) e in Polonia (art. 158 Cost. del 1997: v. nota seguente)

<sup>18</sup> La sfiducia costruttiva come procedura "facoltativa" ha fatto la sua apparizione per la prima volta nell'esperienza costituzionale polacca, ove era prevista dalla "piccola Costituzione" del 1992. In tale Costituzione la Camera bassa (*Sejm*) poteva approvare una mozione di sfiducia costruttiva (art. 66, 4° co.), ma aveva a disposizione anche lo strumento della mozione di sfiducia "semplice" (art. 66, 1° co.). La ragione di tale alternativa consisteva nella dialettica fra il Parlamento e il Presidente dell'epoca, Lech Walesa. La sfiducia costruttiva era in tal caso intesa come una facoltà del Parlamento di esprimere un esecutivo indipendentemente dagli orientamenti

come l'unica modalità a disposizione del Parlamento per obbligare giuridicamente il governo a dimettersi. Com'è noto, questo meccanismo ha origine negli anni finali della Repubblica di Weimar, nei quali le coalizioni centriste erano ostacolate da forze estreme di destra (neo-nazisti) e di sinistra (comunisti), complessivamente maggioritarie, e quindi in grado di far cadere qualsiasi governo, ma ovviamente non coalizzabili fra loro<sup>19</sup>.

Occorre ben situare la mozione di sfiducia costruttiva – senza nutrire attese messianiche verso di essa – nel quadro di misure come un sistema elettorale selettivo (quantomeno del tipo del sistema tedesco), di una legislazione sui partiti politici<sup>20</sup> del tipo di quella in vigore in Germania e di processi di bipolarizzazione simili a quelli che caratterizzano gran parte dei sistemi politici europei. Se collocata in questo contesto, la mozione di sfiducia costruttiva è un efficace antidoto contro le crisi di governo (e in particolare contro le c.d. “crisi al buio”). Ci si può chiedere se la previsione nel sistema costituzionale italiano di una regola di questo tipo non avrebbe permesso di evitare le crisi in corso di legislatura che hanno segnato l'ultimo quindicennio, come quelle che hanno portato alla caduta del I governo Berlusconi (dicembre 1994) e dei due governi Prodi (ottobre 1998 e febbraio 2008).

4. Quanto alla razionalizzazione del governo parlamentare, essa non pare proprio una leggenda metropolitana, come alcuni vorrebbero. Il problema in Italia nasce oggi da una situazione “schizofrenica”, che potremmo definire degli “opposti squilibri” del rapporto fra Governo e Parlamento.

Da un lato il bicameralismo perfetto e l'assenza di un sistema di regole chiare che consentano ad un Governo e alla sua maggioranza di ottenere decisioni in tempi ragionevoli continuano a configurare il sistema parlamentare italiano come un sistema lento e a bassa decisionalità.

---

del Capo dello Stato e dunque venne affiancata alla mozione di sfiducia semplice. Ma, superata questa situazione conflittuale anche con una migliore definizione dei poteri del Presidente (pur sempre eletto a suffragio universale), la Costituzione polacca del 1997 ha optato per il modello tedesco della sfiducia costruttiva obbligatoria (art. 158 Cost.).

<sup>19</sup> H.A. Winkler, *La Repubblica di Weimar*, tr. it., Donzelli, Roma, 1998, p. 662-663. La sua origine va rintracciata nel sistema politico e costituzionale degli anni di Weimar, e in particolare nella situazione ivi determinatasi alla fine degli anni venti, in virtù della quale le forze politiche estreme – il Partito Comunista Tedesco e il Partito Nazionalsocialista – che contestavano i principi su cui si basava la forma di Stato weimariana, costituivano ormai la maggioranza del Parlamento, ma non erano fra loro coalizzabili. I governi presidenziali succedutisi dal 1930 in poi (Brüning dal 1930, von Papen da luglio a dicembre 1932 e von Schleicher dal 1° dicembre 1932 al 30 gennaio 1933) non avevano alcuna possibilità di sopravvivere, ma il Parlamento non era in grado di produrre alcuna maggioranza “positiva” dopo averli rovesciati. Lo stesso problema, del resto, si era già posto, sia pure in forma meno drammatica, nel corso degli anni venti.

Per questo motivo, durante l'elaborazione della Costituzione “provvisoria” della nascente Repubblica federale tedesca, venne proposto di utilizzare il modello della sfiducia costruttiva come unico percorso praticabile per rimuovere il governo in carica.

<sup>20</sup> Si v. i rilievi di L. Elia nel suo intervento di stamani.

Il che risulta amplificato nei casi in cui le maggioranze parlamentari siano ridotte e divise al loro interno. D'altro canto, questa situazione viene del tutto rovesciata, conducendo ad assetti di "presidenzialismo di fatto" quando esiste una maggioranza ampia e coesa – come nell'attuale legislatura – e in virtù della utilizzazione congiunta e distorta di una serie di strumenti costituzionalmente previsti per altri fini: si pensi alla normazione governativa, all'uso dei maxi-emendamenti e alla questione di fiducia, e in particolare all'uso congiunto di questi istituti (ad es. un disegno di legge di conversione di un decreto legge, integrato con emendamenti disomogenei e sottoposto a questione di fiducia, che in questo caso ha ad oggetto l'articolo unico di cui è composto il disegno di legge di conversione; un decreto legge che prevede procedure di delegificazione; o una legge finanziaria sostituita *in itinere* da pochi maxiemendamenti, anch'essi approvati con questione di fiducia).

L'uso combinato di strumenti di direzione della decisione parlamentare posti in mano al Governo ed alla maggioranza svuotano di senso alcune norme costituzionali (ad es. l'art. 72 sulla votazione dei disegni di legge "articolo per articolo" o l'art. 77 sui decreti legge, ma forse il *vulnus* colpisce lo stesso art. 70 che riserva alle due Camere l'esercizio della funzione legislativa).

Si tratta di un insieme di nodi che andrebbero affrontati individuando un sistema celere ed efficace di decisione, ma che garantisca al Parlamento quantomeno tempi minimi di esame e spazi adeguati di interlocuzione per le minoranze. Al di fuori di una razionalizzazione di questi profili, ogni riconoscimento di spazi per l'opposizione rischia di essere confinato nella vuota retorica.

5. A margine della "bozza Violante" ci si è di nuovo interrogati sull'opportunità di introdurre alcuni ritocchi all'attuale disciplina del potere di scioglimento anticipato delle Camere, attribuendo al Presidente del Consiglio non solo la controfirma del decreto, ma anche la facoltà di proporlo al Capo dello Stato. Il tema, certo, è rimasto marginale dopo il referendum del 2006, ma il *position paper* delle fondazioni vi fa giustamente riferimento.

L'ipotesi di introdurre un potere di scioglimento su iniziativa del Presidente del Consiglio va attentamente considerata, ma avrebbe poco senso prevedere una proposta che sarebbe sempre non vincolante e sempre rimessa nella decisione su di essa al Presidente della Repubblica: in fondo una proposta di questo tipo è già immaginabile ora (e trova qualche precedente negli scioglimenti del Senato del 1953 e del 1958, oltre che nello scioglimento del 1992).

Occorrerebbe invece orientarsi verso una soluzione intermedia fra quelle adottate nell'ordinamento tedesco<sup>21</sup> e in quello spagnolo, avvicinandosi forse più al primo che al secondo. Il potere di proporre lo scioglimento della Camera (in un sistema in cui il Senato fosse eletto indirettamente esso andrebbe sottratto allo scioglimento) dovrebbe essere sottoposto ad un controllo

---

<sup>21</sup> Cfr. F. Palermo, *La forma di governo tedesca tra miti e realtà: la sentenza del Tribunale costituzionale federale sullo scioglimento del Bundestag*, in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 2006, I, 213 ss.

non solo formale del Capo dello Stato, cui dovrebbe spettare la facoltà di non dare corso allo scioglimento, come accade in Germania ex art. 68 Cost. (ma non in Spagna, per la forma monarchica dello Stato), pur muovendosi nell'ottica per cui di norma il Presidente dovrebbe accogliere la richiesta del Premier.

Inoltre l'ultima parola dovrebbe spettare al Parlamento, che dovrebbe mantenere il potere di bloccare lo scioglimento, eleggendo entro un termine prefissato un nuovo Premier (com'è noto, mentre in Germania il *Bundestag* dispone di tale facoltà entro un termine perentorio stabilito costituzionalmente<sup>22</sup>, in Spagna il Congresso non ha il potere di bloccare un decreto di scioglimento dopo che questo sia stato adottato<sup>23</sup>). Lo scioglimento anticipato dovrebbe cioè poter essere bloccato in presenza di una maggioranza alternativa a quella che reggeva il Premier in carica: del resto anche nel Regno Unito e nelle ex colonie britanniche che ne hanno più strettamente imitato le istituzioni, ove si ritiene esista un potere sostanzialmente libero del Primo Ministro di chiedere al capo dello Stato lo scioglimento della Camera, è stata sostenuta l'opinione che in tali circostanze il Capo dello Stato dovrebbe negare lo scioglimento al Premier che lo chiedesse<sup>24</sup>.

Mi sembrerebbe invece da escludere uno scioglimento di tipo "svedese". In tale ordinamento, infatti, il potere di scioglimento spetta al Governo<sup>25</sup>, senza nessuna delle due condizioni operanti in Germania: il Re è infatti in Svezia una figura ancor più protocollare di quanto non lo sia il suo omologo spagnolo (e non ha dunque alcun potere di bloccare la decisione governativa, che anche dal punto di vista formale non è configurata come una proposta, ma come una decisione, di per sé operativa senza l'intervento del monarca) e il Parlamento non ha mezzi per reagire ad uno scioglimento anticipato. Si dimentica, però, di solito, qual è il principale contrappeso a tale istituto nell'ordinamento svedese: lo scioglimento anticipato del *Riksdag* non conduce alla convocazione di elezioni anticipate, secondo il senso che tale istituto ha normalmente nelle democrazie parlamentari europee (nelle quali esso dà inizio ad una nuova legislatura), ma solo ad elezioni speciali, con cui, cioè, è eletto un *Riksdag* avente un mandato ridotto, corrispondente al completamento di quello sciolto. Se a ciò si aggiunge che fino al 1994 la legislatura aveva durata appena triennale (dal 1994 essa ha durata di 4 anni), si capisce per quale

---

<sup>22</sup> Tale termine è di 21 giorni dalla decisione presidenziale sullo scioglimento (art. 68 della Legge fondamentale).

<sup>23</sup> Art. 115 della Costituzione spagnola, il cui secondo comma vieta la presentazione della proposta di scioglimento quando sia in corso di esame una mozione di censura. Dunque il Presidente del Governo non può bloccare una procedura volta a ritirargli la sfiducia, ma può prevenirla, ove abbia sentore di manovre politiche in tal senso. D'altro canto, dopo la presentazione della proposta di scioglimento, il Congresso non può bloccarne gli effetti con una mozione di censura.

<sup>24</sup> La questione è tuttavia molto discussa. Si v. una esposizione dei problemi in E.A. Forsey, *The Royal Power of Dissolution in the British Commonwealth*, Oxford University Press, Toronto, 1943 e in H.V. Evatt, *The King and his Dominion Governors*, (1936), Frank Cass, London, 1967.

<sup>25</sup> Art. 4 del cap. 3 dello Strumento di Governo.

motivo l'istituto in questione non sia mai stato utilizzato dall'entrata in vigore dell'attuale Costituzione, nel 1975, e vi sia un solo precedente, risalente agli anni cinquanta, durante il lungo governo Erlander<sup>26</sup>.

6. Detto quanto sopra circa la forma di governo, la questione della riforma elettorale va da un lato riproposta in tutta la sua serietà, dall'altro un po' sdrammatizzata per quanto attiene all'alternativa fra sistema tedesco e sistema spagnolo.

Il punto di partenza del ragionamento mi pare debba essere la verifica circa la tenuta dell'analisi, compiuta prima delle recenti elezioni politiche, sulla legge elettorale del 2005. Si può ancora considerare attuale la valutazione recentemente proposta da Claudio De Fiores<sup>27</sup>, secondo la quale essa sarebbe, in sostanza, “un fallimento”? Oppure la grande semplificazione prodotta dalle elezioni del 13 e 14 aprile scorsi smentisce tutte le valutazioni pessimistiche sin qui formulate? E inoltre: forse che i referendum elettorali dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale con la sent. n. 18/2008 recano in sé la potenzialità di eliminare i difetti principali della legge?

A me pare che i referendum elettorali eliminerebbero due inconvenienti della legge elettorale attuale: il rischio di frammentazione infracoalizionale (che potrebbe peraltro riproporsi ove si formassero dei listoni nazionali eterogenei al loro interno) e le candidature multiple nelle varie circoscrizioni, che riducono ulteriormente la già ridotta possibilità dell'elettore di controllare i candidati inseriti nei listoni su cui gli viene chiesto di votare.

Anche in caso di successo dei referendum, invece, dovrebbero invece conservare pienamente il loro valore le seguenti critiche, fra quelle sinora rivolte alla legge 270/2005:

- a) il *deficit* di democrazia prodotto da liste bloccate all'interno di circoscrizioni di grandi dimensioni, senza né collegi uninominali, né voto di preferenza;
- b) l'assenza di soglie minime perché possa “scattare” il premio di maggioranza;
- c) la configurazione del tutto irrazionale del premio di maggioranza al Senato.

Su quest'ultimo punto, che è quello che più degli altri potrebbe sembrare superato dai risultati elettorali del 2008, mi pare si possa osservare che la chiara maggioranza conseguita in tali elezioni dalla alleanza fra PDL e Lega Nord è il prodotto di uno scarto in termini di voti rispetto all'altra principale

---

<sup>26</sup> Lo scioglimento fu deciso nel 1958, quando era ancora in vigore la Costituzione del 1809, che per questo aspetto (elezioni straordinarie) non è stata modificata nel 1974. Per queste vicende mi permetto di rinviare al mio *La forma di governo svedese: il parlamentarismo negativo razionalizzato*, in *Studi in onore di S. Galeotti*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1998, p. 943 ss. (967 ss. per la questione dello scioglimento) oltre che a S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 138 ss. (p. 142-143 per lo scioglimento del *Riksdag*).

<sup>27</sup> ... nella introduzione a C. De Fiores (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 8.

coalizione che è del tutto inusuale nelle democrazie occidentali quanto alla sua ampiezza<sup>28</sup> e che dunque non è agevolmente ripetibile. In presenza di maggioranze elettorali più ridotte, il premio di maggioranza previsto nella legge elettorale per il Senato non garantirebbe alla coalizione vincitrice una maggioranza parlamentare autosufficiente, riproducendo quindi gli esiti delle elezioni del 2006 (con la conseguenza che la legge elettorale per il Senato tende a funzionare fisiologicamente più secondo le modalità viste nel 2006 che secondo quelle viste nel 2008 e che queste ultime rischiano di essere una eccezione ad una regola di segno opposto.). Ma la logica di un “premio” è proprio quella di agevolare la formazione di maggioranze quando non vi sono grandi distanze in termini di voti, mentre di esso non c’è bisogno quando le maggioranze esistono già per l’espressione del voto da parte degli elettori. Il premio di maggioranza regionalizzato previsto nella legge elettorale per il Senato continua dunque a rivelarsi, oltre che irrazionale, anche inidoneo allo scopo per cui un premio di maggioranza è fisiologicamente previsto.

E’ vero che la parte peggiore della legge – quella riguardante il sistema elettorale per il Senato – potrebbe perdere di rilevanza se, seguendo la “bozza Violante”, si superasse il bicameralismo perfetto e l’elezione del Senato a suffragio universale. Tuttavia è improbabile che qualsiasi riforma del Senato di portata radicale entri in vigore sin dalle prossime elezioni, con la conseguenza che ad esse si continuerebbe ad applicare la legge elettorale attuale, se non fosse modificata. In tale contesto, il rischio di una nuova elezione come quella del 2006 non può essere corso di nuovo.

Inoltre restano aperte anche le altre due ragioni di critica sopra indicate, che non troverebbero soluzione alcuna nei referendum elettorali. E gli elementi di *stress* che esse introducono nel nostro sistema democratico sono talmente forti da imporre di farsene carico e di non guardare alla legge elettorale vigente come un comodo “male minore”, da preferire a soluzioni ritenute incompatibili con i propri disegni politici di piccolo o medio cabotaggio.

7. Venendo a qualche osservazione in positivo sui sistemi elettorali alternativi a quello delineato dalla legge n. 270/2005, vorrei proporre qualche ragionamento sui sistemi elettorale spagnolo e tedesco oggi vigenti, ai quali fa riferimento il *position paper*. Mi riferirò ad alcuni caratteri e ad alcuni effetti prodotti da tali sistemi, pur essendo consapevole che le proposte di “importarli” nel nostro Paese ne suggeriscono modificazioni talora sostanziali, che mirano fra l’altro ad ovviare ad alcuni dei problemi

---

<sup>28</sup> Il distacco in punti percentuali fra la coalizione di centro-destra e quella di centro-sinistra nelle elezioni del 2008 è stato del 9 per cento (46,8 contro 37,5) nel voto per la Camera. Si consideri che nelle elezioni spagnole del 9 marzo 2008 i socialisti hanno preceduto i popolari del 3,6 per cento (43,7 contro 40,1 per cento), nelle elezioni presidenziali francesi del 2007 il distacco fra il Presidente eletto Nicolas Sarkozy e la candidata da lui sconfitta nel ballottaggio è stato di 6 punti, nelle elezioni per il *Bundestag* tedesco del 2005 appena 1 punto percentuale ha separato la CDU-CSU dalla SPD e che, infine, nelle elezioni per la Camera dei Comuni britannica del 2005 il Partito Laburista ha preceduto il Partito Conservatore di 3 punti percentuali (35,3 contro 32,3 per cento).

che evocherò. Tuttavia vorrei offrire i seguenti elementi di riflessione perché mi pare che dei sistemi elettorali in questione si abbia talora una immagine mitizzata, in positivo o in negativo, che muove da una loro lettura molto “da lontano”.

Il sistema elettorale spagnolo ha alcune caratteristiche molto semplici: esso è – per mandato costituzionale<sup>29</sup> – di tipo proporzionale, ma è applicato, in base alla legge elettorale<sup>30</sup>, su base provinciale<sup>31</sup>, senza recuperi su scala nazionale (o regionale) dei resti. Le province costituiscono collegi in genere molto piccoli (in media ciascuno di essi elegge 6,7 deputati) e, più in generale, lo stesso Congresso dei Deputati è un organo a composizione relativamente ristretta (appena 350 componenti, contro i 630 della Camera dei deputati italiana, per una popolazione di 43 milioni di abitanti contro i 58 dell'Italia). La competizione è dunque fra liste provinciali di partito che sono bloccate: non è cioè previsto il voto di preferenza. A ciò si aggiunge una clausola di sbarramento circoscrizionale del 3 per cento<sup>32</sup> (che però si affianca ad una ben più incisiva clausola di sbarramento implicita derivante dalla dimensione delle circoscrizioni) e il riparto effettuato con metodo d'Hondt<sup>33</sup>: entrambi tali meccanismi tendono a penalizzare ulteriormente le formazioni minori<sup>34</sup>.

Quali effetti ha prodotto questo sistema elettorale sul sistema politico? Proverei a metterli schematicamente in evidenza nel modo seguente:

a) Sin dalla sua prima applicazione (nelle elezioni per l'Assemblea costituente nel 1977), il sistema elettorale spagnolo ha notevolmente favorito le due principali forze politiche nazionali (in quel momento UCD e PSOE), penalizzando i partiti intermedi, anch'essi distribuiti su scala nazionale, e ancor più le forze minori dello stesso tipo. Si consideri che nelle elezioni del 1977 e del 1979 la competizione politica nazionale era strutturata essenzialmente su quattro partiti (UCD, di centro-destra; PSOE, di sinistra moderata; PCE, di sinistra estrema; e AP, di destra), dei quali i primi due raccoglievano circa il trenta per cento dei consensi ciascuno (un po' di più l'UCD, un po' di meno il PSOE) e gli altri due attorno al 10 per cento ciascuno<sup>35</sup>. Gli effetti in termini di seggi hanno

---

<sup>29</sup> Art. 68 della Costituzione del 1978.

<sup>30</sup> Si tratta della legge organica sul sistema elettorale (LOREG) 19.6.1985, n. 5, che ha modificato la legge adottata durante la transizione per eleggere nel 1977 l'Assemblea Costituente.

<sup>31</sup> Art. 161 della legge elettorale.

<sup>32</sup> Art. 163, 1° co., lett. a) della legge elettorale.

<sup>33</sup> Art. 163, 1° co., lett. c) della legge elettorale.

<sup>34</sup> Per una sintesi delle caratteristiche del sistema elettorale per il Congresso dei deputati si v. ora G. Paciullo, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, in M. Olivero, M. Volpi (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, cit., p. 335 ss.

<sup>35</sup> Più precisamente, nel 1977 l'UCD ottenne il 34,6 per cento dei voti e il 47,4 per cento dei seggi (166 su 350), il PSOE il 29,3 per cento dei voti e il 33,7 per cento dei seggi (118), il PCE il 9,4 per cento dei voti e il 5,7 per cento dei seggi (20), AP l'8,8 per cento dei voti e il 4,6 per cento dei seggi (16). Nelle elezioni del 1979 l'UCD ottenne il 35,0 per cento dei voti e il 48,6 per cento dei seggi (168 su 350), il PSOE il 30 per cento dei voti e il 34,6 per cento dei seggi (121), il PCE il 10,8 per cento dei voti e il 6,6 per cento dei seggi (23) CD (denominazione utilizzata nel 1979 da AP) il

notevolmente rafforzato il primo partito e, in misura minore, il secondo, penalizzando fortemente le due forze intermedie, che si sono viste consegnare una rappresentanza parlamentare di circa il 5 per cento dei seggi (dunque grosso modo la metà di quanto avevano ottenuto in voti). Nel lungo periodo, il sistema elettorale non ha solo sottorappresentato le forze intermedie, ma ha portato alla loro sostanziale scomparsa, sia pure attraverso un percorso evolutivo piuttosto originale. A sinistra l'egemonia del PSOE si è consolidata sempre più e non solo tale partito ha assorbito il PSU (un piccolo partito concorrente anch'esso socialista<sup>36</sup>), ma ha ridotto ai minimi termini il PCE ed i suoi eredi: *Izquierda Unida* ha ottenuto appena due seggi nelle elezioni legislative del 9 marzo 2008. A destra il percorso è stato meno lineare, a causa dell'implosione dell'UDC (il partito che aveva guidato la transizione dal franchismo alla democrazia) a partire dalle elezioni del 1982. L'UCD è stata sostituita nel ruolo di principale alternativa di governo al PSOE dapprima da *Alianza Popular* e poi, sulle ceneri di questa, dal *Partido Popular*, che dopo una lunga "traversata del deserto", ha conquistato la guida del governo dal 1996 al 2004. Nel periodo di egemonia PSOE fra il 1982 e il 1996 un partito di centro di dimensioni intermedie, il CDS (formato negli anni ottanta dall'ex premier ed ex leader UCD Adolfo Suárez), ha vanamente tentato di affermarsi come terza forza: il sistema elettorale, pur non escludendolo dalla rappresentanza, lo ha penalizzato, contribuendo a consolidare il ruolo dei due partiti maggiori.

b) Pur rafforzando i due principali partiti, il sistema elettorale spagnolo ha consegnato raramente la maggioranza assoluta dei seggi nella Camera bassa ad un solo partito. Questo obiettivo è stato raggiunto solo dal PSOE di Felipe Gonzalez nel 1982, nel 1986 e nel 1989 (in quest'ultimo caso con una maggioranza di appena un voto: 176 deputati su 350) e dal PP di Aznar nel 2000. In tutti gli altri casi il partito di maggioranza relativa (in voti e in seggi) ha formato il governo con l'appoggio di partiti minori. Per la prima volta nel 2008 il Presidente del Governo ha ottenuto l'investitura iniziale solo con la maggioranza relativa dei voti. D'altro canto il partito che ha ottenuto più voti, ha sempre ottenuto il maggior numero di seggi. Questo esito non è però scontato e nelle elezioni dello scorso 9 marzo l'eventualità che il primo partito in voti non fosse tale anche in seggi è stata prospettata nella lettura dei sondaggi che hanno preceduto il voto.

c) Il sistema politico spagnolo è oggi caratterizzato da una bipolarizzazione molto forte non solo nella concentrazione dei voti su due partiti principali, ma anche nel posizionamento dei due partiti: questi, anziché competere per ottenere i voti centristi, sembrano perseguire l'obiettivo di non avere nessun competitore alla propria destra (per il PP) e alla propria sinistra (per il PSOE). Ciò è

---

6,1 per cento dei voti e il 2,6 per cento dei seggi (9). Per questi dati si v. le tabelle riportate in appendice ad A. Soto, *La transición a la democracia. España 1975-1982*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, p. 194-195.

<sup>36</sup> Nella finalità di assorbire il PSU sta una delle ragioni del favore del PSOE per un sistema proporzionale con effetti maggioritari.

evidente soprattutto in quest'ultimo caso: la chiave del successo del PSOE nelle ultime due elezioni è stata la capacità di svuotare il bacino elettorale della sinistra radicale.

d) Cruciale, in questo contesto, è stato il ruolo dei partiti regionali, definiti in Spagna “nazionalisti” (si tratta di partiti “nazionalisti periferici”). In tutti i casi in cui il partito di governo non disponeva della maggioranza assoluta, sono stati tali partiti periferici a consentire l'elezione del Presidente del Governo all'inizio della legislatura e a sostenerlo nel corso di essa. Questo ruolo è spettato soprattutto a due partiti nazionalisti c.d. “moderati”: la catalana *Convergència i Unió* (una formazione composta da una corrente democristiana e da una corrente liberale) e il *Partido Nacionalista Vasco* (di estrazione democristiana). Il panorama delle forze autonomiste è venuto tuttavia articolandosi sempre più, sia per la presenza di partiti nazionalisti anche in altre Comunità autonome (dal Blocco Nazionalista Galiziano al Partito Andaluso, dal Partito Aragonese a Coalizione Canaria, dal Blocco Maiorchino a *Nafarroa Bai*), sia per il ruolo svolto dai partiti nazionalisti radicali catalano e basco (*Esquerra Republicana*, in Catalogna; la sinistra *abertzale*<sup>37</sup> nelle sue varie formazioni – la più nota delle quali, *Herri Batasuna*, è stata messa fuori legge nel 2002 – nei Paesi Baschi).

e) I partiti nazionalisti – agevolati dalla concentrazione regionale del loro elettorato, che permette loro di acquisire una rappresentanza grosso modo proporzionale ai voti ottenuti – non hanno ovviamente concesso gratuitamente il loro appoggio ai governi nazionali di minoranza, fossero essi socialisti (Gonzalez dal 1993 al 1996, Zapatero dal 2004) o popolari (Aznar dal 1996 al 2000): in genere la contropartita è stata rappresentata da spostamenti di competenze e di risorse dallo Stato alle Comunità autonome in cui tali partiti sono radicati. Ciò ha poi prodotto un effetto “a cascata” sul sistema autonomistico, in quando le nuove competenze ottenute dalle Comunità autonome “più veloci” sono state inquisite dalle altre Comunità, che le hanno progressivamente conseguite a loro volta<sup>38</sup>. Se questo contesto politico-partitico ha contribuito positivamente al radicamento ed al consolidamento del sistema regionale spagnolo, portando il “livello competenziale” delle Comunità autonome ad una situazione non dissimile da quella degli Stati federali europei di maggiore tradizione<sup>39</sup>, soprattutto nelle ultime due legislature (dal 2004 in poi) gli effetti disgregativi hanno iniziato a manifestarsi in maniera preoccupante, ponendo in questione la stessa tenuta dell'unità nazionale e facendo slittare, per alcuni aspetti, il sistema regionale spagnolo verso dinamiche di carattere non federale ma addirittura

---

<sup>37</sup> Sull'evoluzione del panorama politico basco si v. A. Botti, *La questione basca*, Bruno Mondadori, Milano, 2003.

<sup>38</sup> Su questo processo v. da noi L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2001, che descrive peraltro solo la fase virtuosa di questo processo, cui è seguita – dopo la pubblicazione di tale volume – una fase molto più problematica.

<sup>39</sup> Sottolinea la convergenza dell'Estado Autonomico spagnolo con i principali federalismi europei E. Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, II ed., Alianza Editorial, Madrid, 2004, p.

confederale<sup>40</sup>. Nella legislatura 2004-2008 gli accordi del governo Zapatero con i nazionalisti non solo moderati, ma anche radicali (vale a dire indipendentisti) in Catalogna e persino la stessa trattativa con il gruppo terrorista basco ETA – entrambi duramente contestati dal Partito Popolare – sono stati parte di una “strategia territoriale” del PSOE rivelatasi elettoralmente vincente, ma da molti ritenuta pericolosa per l’unità nazionale. Il presupposto non certo unico ma prevalente di questo assetto è il sistema elettorale.

f) Anche per queste ragioni, il Partito Popolare ha avanzato alla vigilia delle recenti elezioni l’ipotesi di una modifica della legge elettorale nazionale che penalizzasse i partiti nazionalisti periferici. Anche se la politica territoriale del governo Zapatero sembra avviata, in questo inizio di legislatura, verso strategie meno dirompenti, le questioni sopra elencate paiono più che mai aperte.

g) Si può infine avvertire che il sistema spagnolo ha consentito quell’obiettivo di consolidamento non solo del sistema dei partiti, ma anche delle strutture dei partiti principali, che nella relazione di Roberto Gualtieri viene indicato come particolarmente rilevante nell’attuale riflessione sulla riforma istituzionale in Italia. Si può forse sostenere che i partiti spagnoli (i due grandi partiti nazionali, ma in scala il discorso vale anche per i partiti nazionalisti) sono la manifestazione più pura della partitocrazia oggi esistente in Europa. Una partitocrazia che estende i suoi tentacoli in tutte le sedi garantistiche, grazie ad uno *spoils system* onnipervasivo<sup>41</sup>. La manifestazione suprema di questo fenomeno è la penosa situazione di paralisi in cui versa attualmente il Tribunale costituzionale.

8. Del sistema elettorale tedesco sono ben note le caratteristiche fondamentali. Si tratta di un sistema proporzionale personalizzato, nel quale i deputati sono eletti per metà con collegi uninominali maggioritari a turno unico e per metà con scrutinio di lista a livello regionale, e con liste di partito bloccate. Il risultato complessivo viene però riproporzionalizzato (nel senso che ad ogni partito spetta un numero di seggi proporzionale alla percentuale di voti ottenuta su scala nazionale), con due sole eccezioni: solo i partiti che ottengono almeno il 5 per cento dei voti su scala nazionale (o che riescono ad eleggere un deputato in almeno tre collegi uninominali) partecipano al riparto dei seggi; i partiti che ottengono nei collegi uninominali più voti di quelli che loro spetterebbero in base alla percentuale di voti ottenuta li conservano e a tal fine il numero dei parlamentari può aumentare rispetto a quello base di 598 (c.d. *Überhangsmandate*).

Questo sistema fu adottato dal Consiglio Parlamentare che redasse nel 1949 la Legge Fondamentale di Bonn come compromesso fra la richiesta della socialdemocrazia di conservare il sistema proporzionale che era praticato (per prescrizione costituzionale) negli anni della Repubblica di

---

<sup>40</sup> Fra i maggiori critici v. F. Sosa Wagner, I. Sosa Mayor, *El Estado fragmentado*, Trotta, Madrid, 2007.

<sup>41</sup> Una solida tradizione di buona amministrazione, non intaccata negli anni del franchismo, ha invece sinora evitato le ricadute praticamente più sgradevoli di questo fenomeno.

Weimar<sup>42</sup> e la spinta dei partiti democristiani, che preferivano un assetto di tipo maggioritario<sup>43</sup>, sulla scia delle critiche rivolte da una parte della dottrina (soprattutto Hermens<sup>44</sup>) al proporzionalismo weimariano (ritenuto la principale causa istituzionale del fallimento della I Repubblica tedesca).

Il sistema è stato modificato più volte nei dettagli: ad es. la clausola di sbarramento nelle prime elezioni doveva essere raggiunta a livello di *Land* (per aver accesso al riparto dei seggi assegnati a quel *Land*)<sup>45</sup>, mentre dal 1953 fu richiesto il superamento del 5 per cento dei voti su scala nazionale per partecipare al riparto dei seggi; il numero di mandati nei collegi uninominali necessari ad accedere al riparto dei seggi era inizialmente di uno ed è stato poi innalzato a tre; una normativa del tutto speciale e transitoria ha retto le elezioni del 1990 (le prime dopo la riunificazione tedesca); il riparto dei seggi è stato operato con il sistema d'Hondt fino al 1985, e in seguito con la formula Hare-Niemeyer; attualmente è in corso una discussione piuttosto accesa sugli *Überhangsmandate* (mandati in sovrannumero)<sup>46</sup>, che alcuni considerano come una sorta di “premio di maggioranza occulto” e che ha portato a varie pronunce della Corte costituzionale, l'ultima delle quali, il 3 luglio 2008, ha dichiarato in parte incostituzionale la legge elettorale<sup>47</sup>), ma ha dimostrato una grande stabilità nel suo insieme. Tale sistema ha ridotto progressivamente a tre il numero dei partiti rappresentati in Parlamento nel periodo fra le elezioni del 1961 e quelle del 1983<sup>48</sup>. Tale numero è quindi aumentato a quattro e poi a cinque. Il

---

<sup>42</sup> Cfr. art. 22 della Costituzione tedesca del 19 agosto 1919.

<sup>43</sup> La preferenza andava a sistemi di tipo britannico, basati su collegi uninominali maggioritari a turno unico.

<sup>44</sup> Cfr. F.A. Hermens, *La democrazia rappresentativa*, Vallecchi, Firenze, 1968. Cfr. anche Id., *Democracy vs Anarchy. A study of proportional representation*, II ed., Johnson Reprint Corp., New York-London, 1972.

<sup>45</sup> Cfr. un quadro completo delle varie successive modificazioni in P. Bondi, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, in M. Oliviero, M. Volpi (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 163 ss. e M. Volpi, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 2001, 1387 ss.

<sup>46</sup> V. un quadro dei problemi aperti sul sistema elettorale tedesco in J. Ipsen, *Wahlrecht im Umbruch*, in *Juristenzeitung*, 2002, n. 10, p. 469-516. Cfr. inoltre V. Losco, *Germania. Deroghe al principio costituzionale dell'eguaglianza del voto nelle recenti elezioni del Bundestag tedesco: anomalie da correggere o crisi del sistema politico?*, in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 2003, I, 400 ss.; Id., *Considerazioni sul sistema elettorale tedesco alla luce della consultazione del 27 settembre 1998*, in *Diritto pubblico*, 2000, 627 ss.

<sup>47</sup> Cfr. Le notizie riportate dalla *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 4 luglio 2008, p. 1 e 2.

Sul problema dei mandati in sovrannumero è interessante la soluzione adottata in alcuni *Länder*, ove essi sono bilanciati da “mandati in compensazione” (*Ausgleichmandate*) con i quali viene ristabilita la proporzionalità nella distribuzione dei seggi fra le liste che hanno superato il 5 per cento dei voti.

<sup>48</sup> Prima del 1961 il numero risultò più alto sia in quanto nelle prime elezioni la clausola di sbarramento si applicava nei singoli *Länder*, come si è detto poco sopra nel testo, sia poiché alcuni accordi di desistenza tra la CDU-CSU e alcuni piccoli partiti (come la *Deutsche Partei* e il *Zentrum*) consentivano a tali forze di entrare in parlamento grazie a mandati conseguiti nei collegi uninominali.

sistema politico si è articolato su logiche bipolari<sup>49</sup>. L'accordo di coalizione viene in genere raggiunto dopo le elezioni, mediante complicate negoziazioni, che durano alcune settimane e che mettono capo alla conclusione di un vero e proprio *Koalitionsvertrag*, che definisce nel dettaglio le politiche da attuare. Tuttavia, si è venuta consolidando negli ultimi decenni la tendenza dei partiti minori – liberali e verdi, soprattutto – ad indicare le loro opzioni in termini di alleanze *prima* del voto, pur senza la sottoscrizione di un programma comune. In altre parole: le coalizioni tedesche (come quelle italiane prima del 1992 e a differenza di quelle italiane dal 1994 al 2006) restano *accordi* fra partiti interamente sovrani e non fanno nascere *soggetti* nuovi, sovrapposti ai partiti. Tuttavia si è verificato un processo di bipolarizzazione e l'elettorato, dal 1983 in poi (ma, in certa misura, anche prima, sia pure in termini più articolati), si è visto sottoporre non solo una scelta fra partiti, ma anche una scelta fra destra e sinistra.

Non si possono certo tacere le tendenze – rilevabili nelle ultime due elezioni – all'indebolimento dei due partiti principali, che hanno a lungo navigato sopra il 40 per cento dei consensi (talora avvicinandosi al 50 o addirittura – nel 1957, per la CDU-CSU – superandolo) e che alle ultime elezioni si sono assestati attorno al 35 per cento (nel 2005 35,2 per la CDU-CSU; 34,2 per la SPD). Resta da vedere se questa tendenza è solo congiunturale o è strutturale<sup>50</sup>. Essa nel 2005 ha prodotto il secondo caso di “grande coalizione” (dopo quello degli anni 1966-1969, sotto la guida del democristiano Kurt Georg Kiesinger). Ma unitamente al consolidamento di un sistema a cinque partiti (che va gradualmente confermandosi anche nelle elezioni per i *Landtage* successive al 2005) questa tendenza, se confermata, pone una serie di problemi di stabilità al sistema dei partiti tedesco e dunque rischia di porre in questione sia la sua tendenza alla bipolarizzazione, sia la reputazione semplificatrice di cui gode il sistema elettorale.

Al sistema tedesco, comunque, si può guardare in due modi diversi, ciascuno dei quali è a suo modo riduttivo e pone in maniera diversa la questione della ricezione di questo tipo di sistema elettorale e quella del suo “adattamento” ad altre esperienze. Si può infatti considerarlo come un sistema proporzionale<sup>51</sup>, badando al suo risultato, o come un sistema misto, badando alla sua struttura. Se lo si considera come un sistema proporzionale, il sistema tedesco viene letto alla luce delle misure di correzione di esso<sup>52</sup>. Se lo si considera come un sistema misto<sup>53</sup> – anzi come il prototipo di una nuova

---

<sup>49</sup> In questo senso ad es. P. Bondi, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, cit., p. 185.

<sup>50</sup> Su questo problema vedi le interessanti riflessioni di P. Bondi, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, cit., p. 186-188.

<sup>51</sup> In questo senso si v. ad es. P. Bondi, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, cit., p. 178 (e gli autore citati ivi, nota 94)

<sup>52</sup> In questa prospettiva diventa rilevante stabilire il livello della clausola di sbarramento, decidere se adottare un sistema di doppio voto o di voto unico e affrontare la questione dei mandati in sovrannumero come elemento distorsivo del principio proporzionale.

<sup>53</sup> Si v. in questo senso da noi S. Galeotti, *Per il rimodellamento della forma di governo in “governo di legislatura”*, in Aa.Vv., *Verso una nuova Costituzione*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1983, p. 415.

tipologia di sistemi (i c.d. sistemi *Mixed Member*<sup>54</sup>) – esso pone il problema di combinare al meglio la quota proporzionale e la quota maggioritaria e consente scostamenti anche significativi dall’equilibrio proporzionale complessivo. Queste diverse prospettive vanno tenute presenti quando si ragiona – come si è fatto nella XV legislatura – di sistema tedesco “corretto”.

Mi pare che sia le attuali tendenze nel sistema politico tedesco, sia le esigenze di salvaguardia del bipolarismo (sia pure letto in una prospettiva “laica” e non fondamentalista, cioè non nell’ottica della “religione del maggioritario”) che sono state espresse anche in questo seminario, richiedano di riflettere su correzioni del sistema tedesco nella seconda direzione, tenendo naturalmente conto di tutte le controindicazioni. In fondo l’Italia ha avuto un sistema di questo tipo dal 1993 al 2005 (il c.d. *Mattarellum* viene inquadrato da alcuni fra i sistemi *Mixed Member*, sia pure in una variante fortemente maggioritaria all’interno della tipologia generale<sup>55</sup>). Pur senza mirare a riprodurre quella soluzione (che dal sistema tedesco è in fatto molto lontana, pur potendosi ritenere simile ad esso per il fatto di combinare scrutinio di lista e collegi uninominali), si potrebbe forse riflettere su alcuni sistemi misti con elementi maggioritari, come quello in vigore in Ungheria<sup>56</sup>, che potrebbero offrire una “terza via” fra sistema tedesco “puro” e sistema spagnolo “camuffato” (si v. la “bozza Vassallo”), e potrebbero almeno aiutarci a delineare meglio le alternative in campo.

Forse, nell’attuale contesto politico-istituzionale italiano, la cosa più saggia è davvero partire dal sistema elettorale tedesco (accompagnato dagli accorgimenti costituzionali – anch’essi di marca teutonica – che si sono sopra evocati). Non so però se ci si possa fermare lì, o se occorrono passi per andare oltre, che troverebbero interessanti precedenti in varie proposte formulate negli scorsi anni nell’infinito dibattito italiano sulle riforme elettorali e costituzionali.

---

<sup>54</sup> Cfr. M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (a cura di), *Mixed Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, New York, 2001, ristampa 2005.

<sup>55</sup> Cfr. i saggi di R.S. Katz, *Reforming the Italian Electoral Law, 1993*, in M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (a cura di), *Mixed Member Electoral Systems*, cit., p. 96 ss. E di R. D’Alimonte, *Mixed Electoral Rules, Partisan Realignment, and Party System Change in Italy*, ivi, p. 233 ss.

<sup>56</sup> Su tale sistema v. J.W. Schiemann, *Hedging Against Uncertainty: Regime Change and the Origins of Hungary’s Mixed-Member System*, in M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (a cura di), *Mixed Member Electoral Systems*, cit., p. 230 ss. E K. Benoit, *Evaluating Hungary’s Mixed-Member Electoral System*, ivi, p. 477 ss.