



Legislazione elettorale e forma di governo

di Paolo Caretti

1. Il tema che mi è stato assegnato allude al rapporto tra legislazione elettorale e forma di governo. Un rapporto che, per comune opinione, si considera oggi molto stretto, di necessaria coerenza, nel senso che la prima non può essere concepita in modo disgiunto dalla seconda. Ciò significa che oggi le scelte contenute nella legislazione elettorale non vanno pensate soltanto in funzione di una certa composizione delle assemblee, ma anche in funzione dei rapporti tra assemblea ed esecutivo, tra organi di governo e sistema dei partiti.

Ma non è sempre stato così nell'esperienza costituzionale che ci sta alle spalle. Se si pensa, infatti, a tutta la prima fase dello Stato liberale, il dato che emerge con tutta evidenza è che la legislazione elettorale non era tanto legata a preoccupazioni di tipo, come dire, efficientistico in ordine al funzionamento della forma di governo, quanto piuttosto risultava legata, e figlia diretta, di quella concezione elitaria del potere, che rappresenta, insieme, la filosofia di fondo di quella forma di Stato e il suo principale limite. Muovendo dalla premessa che solo chi, per nascita o per censo, era legittimato a proporsi come interprete degli interessi generali, del bene comune, e dunque come soggetto idoneo a reggere le sorti del Paese, le scelte, in termini di sistema elettorale, erano in qualche misura obbligate: si trattava di trovare e mettere in opera dei meccanismi che realizzassero questa premessa e che furono facilmente individuati in sistemi di tipo maggioritario, applicati a collegi uninominali, di ridotte dimensioni. La soluzione dei problemi di funzionalità della forma di governo era, invece, affidata alla sostanziale omogeneità di classe, ossia di interessi, che accomunava gli eletti.

Le cose cominciano a cambiare, a partire dalla metà dell'800, in seguito all'introduzione del suffragio universale e alla nascita dei primi partiti politici di massa: è in coincidenza con questi eventi che si apre il dibattito, tuttora centrale, di come coniugare insieme il momento della rappresentanza con quello della decisione. E già allora due sono le posizioni che si dividono il campo (si pensi alla polemica tra Mill e Bagehot): l'una volta a privilegiare una visione della legge elettorale come strumento di rappresentanza, sia pure in una visione sempre elitaria della politica (la rappresentanza a tutti; la decisione a pochi), che apriva la prospettiva verso l'adozione di sistemi proporzionali corretti in funzione della formazione di maggioranze stabili; l'altra, volta

invece a privilegiare il momento della decisione, che spingeva conseguentemente all'adozione di sistemi maggioritari. Ma, al di là delle differenze, ciò che risulta evidente è la comune preoccupazione di operare delle scelte che si facciano carico del funzionamento, dell'efficienza complessiva del sistema costituzionale.

Si tratta di un dibattito che, iniziato allora, attraverserà tutta la storia dell'esperienza costituzionale europea per arrivare, come si è detto, fino ai giorni nostri, con svolgimenti e sbocchi diversi a seconda delle diverse situazioni politico- istituzionali.

2. Per ciò che attiene al nostro Paese, la svolta si determina, come è noto, con la legge elettorale del 1919, la quale mentre riconosce il diritto di voto a tutti i cittadini (anche se non alle cittadine) che hanno raggiunto la maggiore età (modificando così la precedente legge elettorale del 1912, la quale aveva esteso tale diritto ai cittadini di sesso maschile che avessero superato i trenta anni di età o che fossero maggiorenni e in grado di leggere e scrivere o avessero prestato il servizio militare), introduce per la prima volta un sistema elettorale di tipo proporzionale, con voto espresso in ampi collegi plurinominali su liste contrapposte di candidati, rispetto ai quali l'elettore dispone di un voto di preferenza.

Si tratta di una scelta che dunque opera chiaramente in favore del momento della rappresentanza e che ha come obiettivo fondamentale quello di realizzare in seno all'assemblea elettiva il confronto/scontro a tutto campo tra le diverse posizioni politiche espresse dai partiti, in un quadro nel quale le vecchie omogeneità e solidarietà di classe stanno definitivamente saltando.

La stessa scelta viene confermata venticinque anni più tardi, dopo la parentesi del ventennio fascista, con l'adozione della legge per l'elezione dell'assemblea costituente (D.L.Lgt. n. 74/1946), prima, e Parlamento repubblicano poi (legge n.29/1948, per il Senato e D.P.R. n.361/1957, per la Camera). Una scelta, questa volta determinata dalle vicende che hanno portato alla nascita della Repubblica e riassumibili nell'esigenza di far partecipare tutti i partiti che avevano contribuito alla sconfitta del fascismo e che, attraverso il CLN, avevano guidato il Paese nel corso del difficile periodo costituzionale provvisorio, iniziato con l'8 settembre 1943, alla stesura della nuova Carta costituzionale e, successivamente, alla fase di attuazione della medesima, nel quadro di equilibri politici che avevano già determinato, prima ancora che l'assemblea costituente concludesse i suoi lavori, quella "conventio ad escludendum" a danno dei partiti di sinistra, che rappresenterà per molti decenni il tratto caratteristico della nostra democrazia bloccata.

Ma la stessa scelta rimarrà confermata e anzi rafforzata (a parte il tentativo, subito abortito, di varare una legge elettorale maggioritaria nel 1953, la c,d, "legge truffa") anche quando le sue originarie motivazioni vengono progressivamente meno: così, il principio proporzionalistico,

adottato per costruire il sistema elettorale per il Parlamento nazionale, viene esteso anche alle assemblee elettive locali e regionali.

Si può dunque concludere osservando che in tutta la prima fase dell'esperienza repubblicana è Mill, naturalmente rivisitato, a prevalere rispetto a Bagehot, mentre i problemi di funzionalità ed efficienza della forma di governo rimangono affidati a meccanismi diversi dalla legge elettorale: in parte ai regolamenti parlamentari (si pensi soprattutto a quelli del 1971 e alle specifiche regole che in essi disciplinano il rapporto maggioranza opposizione, in vista della messa in opera di procedure decisionali di tipo partecipativo o, come sono state definite, consociativo), in parte ad una dinamica politica che trova il suo punto di stabilità (e in qualche modo di efficienza) nella posizione centrale, di perno del sistema delle alleanze di governo, assunta dalla Democrazia cristiana, partito cattolico interclassista di maggioranza relativa.

Questo quadro comincia a mutare a partire dalla metà degli anni '80. Sono gli anni nei quali comincia ad animare il dibattito politico-istituzionale il tema della riforma elettorale: si pensi alla proposta di Pasquino ed altri dell'85, ispirata al sistema elettorale tedesco, nonché all'avvio nei due anni successivi di una campagna a favore di un referendum abrogativo del segmento proporzionalistico del sistema di elezione del Senato e delle preferenze. Si tratta di un dibattito sempre più vivace che approderà nel 1993, come è noto, alla consultazione referendaria che eliminerà l'istituto delle preferenze (primo segnale di disaffezione nei confronti del proporzionale) e soprattutto alla consultazione referendaria che eliminerà la parte proporzionale del sistema di elezione del Senato (segnale, questo, inequivocabile di una ormai maturata preferenza per un sistema elettorale di tipo maggioritario). In seguito a quest'ultima vicenda, si innesca un processo che nel volgere di pochi anni trasformerà completamente lo scenario della nostra legislazione elettorale sia a livello nazionale, che a livello locale e Regionale: si comincia con la legge elettorale di Comuni e Province (legge n.81/1993), che abbina forti elementi maggioritari, diretti alla formazione di ampie maggioranze consiliari, all'elezione diretta di Sindaco e Presidente della Provincia; si prosegue con le nuove leggi per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato (leggi nn.266 e 267/1993), anch'esso con forti elementi maggioritari ($\frac{3}{4}$ dei seggi coperti con voto espresso in collegi uninominali con un sistema pluralità; solo $\frac{1}{4}$ coperto con sistema proporzionale); si continua con la nuova legge elettorale per i consigli regionali (legge n.43/1995, modificativa della precedente legge n.108/1968), che mantiene un'impronta proporzionalistica, ma con l'introduzione di forti premi di maggioranza); si arriva, da ultimo, alla legge cost. n.1/1999, che, nell'avviare la riforma del Titolo V della Costituzione, riconduce all'autonomia legislativa regionale la scelta del proprio sistema elettorale, ma in un quadro, sia pur modificabile, dagli

statuti ora abilitati a definire anche la forme di governo, in cui si prevede l'elezione popolare diretta del Presidente della Regione.

Insomma, una vera e propria inversione di tendenza (da Mill a Bagehot), le cui ragioni possono essere sintetizzate nel modo seguente. Innanzitutto, il venir meno delle ragioni "storiche" del proporzionale a fronte ad un processo ormai saldamente avviato di attuazione dei nuovi principi e istituti costituzionali. In secondo luogo, il superamento della richiamata "conventio ad excludendum", con conseguente reciproca legittimazione forze di maggioranza e forze di opposizione. In terzo luogo, il venir meno della presa sugli elettori delle grandi opzioni ideologiche e la contestuale crescente difficoltà dei partiti a svolgere sulla base di quelle sole opzioni un'efficace funzione di mediazione di interessi sociali sempre più frammentati e diversificati. In quarto luogo le spinte ad una maggiore efficienza della funzione di governo che vengono dagli sviluppi del processo di integrazione europea. Naturalmente ci sono anche altre ragioni (non ultime quelle rappresentate dalla difficoltà del partito di maggioranza relativa ad assicurare stabilità ed efficienza al sistema di fronte all'esplosione del fenomeno correntizio o alle vicende legate a fenomeni di corruzione politica), ma quelle accennate sembrano le più decisive.

3. E' da questo quadro, determinato dagli sviluppi che il tema della legislazione elettorale ha conosciuto in questi ultimi venti anni, che è necessario partire quando ci si appresta ad immaginare nuovi interventi riformatori su questo versante, così come sono chiamate a fare oggi le Regioni nell'esercizio della nuova potestà legislativa che in materia loro conferisce l'art.122 Cost. (nel testo modificato dalla legge cost. n.1/1999), cercando di isolarne gli elementi che possono ritenersi stabili (ossia come il riflesso non di circostanze transeunti, ma invece di mutamenti profondi e non facilmente reversibili), che risulterebbe erroneo (o controproducente) pensare di modificare ricorrendo allo strumento della legislazione elettorale.

A mio parere gli elementi stabili che l'evoluzione, cui si è fatto cenno, segnalano sono sostanzialmente due, strettamente legati l'uno all'altro. Il primo è rappresentato dalla crisi di una nozione di rappresentanza politica, intesa come una sorta di delega in bianco ai partiti. Il secondo è rappresentato dalla crisi di una concezione della rappresentanza politica intesa solo come strumento di rappresentazione delle diverse espressioni e posizioni politiche presenti nel tessuto sociale in una sede deputata ad assicurare il confronto/scontro tra le medesime a fronte della tendenza a privilegiare invece sistemi elettorali che, senza trascurare questo aspetto, assicurino però insieme anche una maggiore valorizzazione dell'elemento della decisione, dell'efficienza, della trasparenza nelle reciproche responsabilità, della funzione di governo. Si tratta di una stabilità non tanto o soltanto desumibile dai dati normativi più sopra richiamati, ma credo anche, o

soprattutto, dalle modificazioni che si può fondatamente ritenere essi abbiano ormai prodotto nel modo di intendere il momento elettorale da parte degli elettori.

Ciò significa, in altre parole, che oggi l'elettore vuole contare di più in un'ottica "laica" che non esclude più, come in passato, mutamenti nei comportamenti elettorali; e per contare di più non si accontenta dei tradizionali strumenti di partecipazione politica attraverso i partiti (del resto ampiamente in crisi anch'essi), ma vuole scegliere direttamente chi si assume la responsabilità della formazione e dell'attuazione di un determinato programma di governo. Ma vuole anche controllare di più e dunque richiede un sistema stabile e trasparente di responsabilità.

Se si conviene con questo assunto, le conseguenze che ne derivano sul terreno della legislazione elettorale sono molteplici.

Innanzitutto, quella per cui la legislazione elettorale non può preoccuparsi solo del modo in cui verrà composta l'assemblea elettiva, ma dovrebbe tener conto anche di come quel determinato modo è destinato a reagire sull'esercizio della funzione di governo affidata all'esecutivo. La combinazione di queste due finalità può essere realizzata ricorrendo a soluzioni diverse (quella scelta per Comuni e Province e, da ultimo, sia pure come soluzione transitoria per le Regioni è una, ma certo non l'unica).

In secondo luogo, quella per cui la legislazione elettorale dovrebbe preoccuparsi di assicurare il formarsi di maggioranze ampie in seno all'assemblea elettiva, coerentemente con l'idea che essa non è più soltanto sede di un confronto tra posizioni politiche diverse in grado di comporre e scomporre, come in un caleidoscopio, le maggioranze, ma soprattutto sede nella quale una maggioranza (quella uscita dalle elezioni), è chiamata a svolgere una funzione di supporto e corresponsabilità nell'attuazione del programma elettorale condiviso. Una funzione da esercitarsi attraverso l'esercizio degli specifici poteri che all'assemblea spettano (tanto legislativi, che di controllo e di indirizzo) e certo in un confronto con l'opposizione, le cui modalità andrebbero, peraltro, interamente ripensate. Anche in questo caso, i modi per realizzare questo obiettivo sono più d'uno e la scelta dell'uno o dell'altro dovrà essere calibrata in relazione al quadro più o meno frammentato: così, in un quadro ancora caratterizzato da un accentuato multipartitismo e nel quale ancora stenta a decollare la logica di coalizione, appare coerente e logico muoversi nella direzione di sistemi misti (proporzionali, con consistenti premi di maggioranza, o maggioritari con correzione proporzionale).

In terzo luogo, e in stretta connessione con quanto da ultimo osservato, la legislazione elettorale dovrebbe puntare ad assicurare la presenza nelle assemblee elettive non solo di maggioranze ampie, ma anche stabili, coerentemente con l'idea che solo così si definisce un quadro di responsabilità trasparente e tale da orientare i successivi comportamenti elettorali degli

elettori. Al riguardo, se si muove dall'assunto che l'elezione di una certa maggioranza significa attribuire ad essa la corresponsabilità della realizzazione del programma elettorale, i piani su cui muoversi sono due: quello della previsione di meccanismi che leghino la sorte della maggioranza a quella dell'esecutivo (ricorrendo, come si è fatto per Comuni e Province e proposto, in via transitoria, per le Regioni, alla regola "simul stabunt simul cadent", ovvero ricorrendo a regole che consentano un mutamento nell'assetto dell'esecutivo su indicazione delle stesse forze politiche uscite come maggioranza dalla consultazione elettorale); quello della previsione di una disciplina, nell'ambito dei regolamenti interni delle assemblee, che accentuino da un lato i poteri dell'esecutivo in assemblea e dall'altro favoriscano la riduzione dei gruppi e soprattutto contrastino il fenomeno del transfugismo da un gruppo all'altro).

Infine, se il momento elettorale tende ad atteggiarsi nei modi detti, la quarta conseguenza è rappresentata dall'esigenza di valorizzare la scelta dell'elettore dei candidati, giocando alternativamente (o in modo combinato) sul sistema delle preferenze o delle primarie.

Immaginare una legislazione elettorale che si muova lungo queste quattro direttrici, che sembrano coerenti con quelli che ho indicato come elementi stabili del quadro complessivo entro il quale è destinata ad operare, ha, come è noto, suscitato e continua a suscitare forti resistenze, basate su obiezioni che investono sia l'adozione di formule elettorali ispirate al principio maggioritario, sia l'adozione di regole che accomunino automaticamente la sorte dell'assemblea elettiva alla permanenza di un rapporto collaborativo tra l'esecutivo e la sua maggioranza. Nell'un caso e nell'altro, il risultato che si otterrebbe viene letto in termini di grave abbassamento del grado di democraticità del sistema, che si realizzerebbe attraverso una perdita di ruolo effettivo delle assemblee, poste sotto ricatto continuo da parte degli esecutivi, dotati non solo di consistenti poteri volti ad indirizzarne i comportamenti, ma addirittura arbitri della loro stessa sopravvivenza.

La contestazione di queste posizioni critiche richiederebbe un discorso assai articolato che non mi è possibile svolgere adeguatamente in questa sede; mi limito pertanto a due sole osservazioni. Se con le obiezioni più sopra schematicamente richiamate si vuol dire che una legislazione elettorale coerente con i quattro elementi indicati significa allontanarsi dall'idea che l'assemblea elettiva, complessivamente intesa, e il confronto libero che in essa si svolge tra parti contrapposte, deve rappresentare il perno attorno al quale ruota l'intera forma di governo, esse colgono certamente nel segno. Ma il punto è che questo ruolo delle assemblee elettive sembra essersi fortemente appannato (se non esaurito) da tempo nei fatti, indipendentemente dalle leggi elettorali esistenti, e corrisponde sempre meno alle aspettative degli elettori. Il che pone il problema non di un ritorno ad un passato mitico (una sorta di età dell'oro della democrazia), ma piuttosto della riconfigurazione del ruolo delle assemblee elettive, sia sul terreno della legislazione

(immettendole, assai più significativamente di quanto oggi non avvenga, in un circuito di regolazione che ormai si svolge su più livelli, nazionali e sopranazionali), sia sul terreno del controllo-indirizzo dell'azione dell'esecutivo (mediante l'introduzione di procedure di intervento preventivo sull'attuazione del programma di governo). Quanto poi allo stato di perenne ricatto nel quale si verrebbero a trovare le assemblee (ma meglio sarebbe dire le maggioranze assembleari in conseguenza dell'adozione di regole che ne vincolino la permanenza in carica ad una decisione dell'esecutivo, si potrebbe osservare che regole di questo tipo non hanno solo un effetto monodirezionale, nel senso che anche la maggioranza può puntare a condizionare il comportamento dell'esecutivo minacciando la sfiducia e non è affatto detto che la sua dissoluzione, con conseguente ritorno al voto, debba sempre premiare l'esecutivo uscente, essendo questo esito (o quello opposto) legato alle modalità in cui, in concreto, si è venuto a determinare il contrasto insanabile tra i due soggetti in campo.

4. Sulla base di quanto sin qui osservato, c'è da chiedersi se e in che misura l'attuale legislazione elettorale per l'elezione dei consigli regionali sia coerente con le quattro direttrici indicate e se e in che misura risultino coerenti con essa i "principi fondamentali", in argomento, che sono contenuti nel disegno di legge governativo in discussione in Parlamento (d.l. n.1094-B).

Quanto al primo punto, si può dire che la legge elettorale attuale risponde, ma solo parzialmente, alle esigenze sottese a quelle direttrici. In essa, infatti, la scelta elettorale è sostanzialmente scelta contestuale dell'esecutivo regionale (soprattutto in seguito all'applicazione, provvisoria, di quanto stabilito dall'art.5 della legge cost. n.1/1999), cui assicura un'ampia maggioranza assembleare, in virtù di un sistema proporzionale, ma con un consistente premio di maggioranza. Una maggioranza, tuttavia, la cui stabilità è garantita solo per il primo periodo della consiliatura: solo per questo periodo (i primi due anni), infatti, si prevede che l'eventuale rottura del rapporto fiduciario tra giunta e consiglio porti alla riduzione a due dei cinque anni di durata in carica del secondo e l'avvio di una nuova procedura elettorale. Solo parzialmente rispettata è anche l'indicazione relativa alla valorizzazione della scelta da parte degli elettori dei candidati: le preferenze possono essere date solo per l'elezione che riguarda l'80% dei seggi in palio, ma non per gli altri che vengono assegnati su base regionale nell'ambito del c.d. "listino" bloccato.

Quanto al secondo punto, ben poco c'è da dire, posto che il richiamato disegno di legge, mentre contiene numerose disposizioni in ordine all'aspetto relativo alle ineleggibilità e incompatibilità, solo all'art.4 pone alcuni principi fondamentali in ordine alla legge elettorale e che si limitano ad affermare a) la necessità di adottare sistemi che agevolino la formazione di maggioranze stabili e assicurino la rappresentanza delle minoranze; b) la con testualità

dell'elezione del Presidente della giunta e del consiglio (nell'ipotesi in cui si opti per l'elezione a suffragio popolare diretto del primo); la previsione di termini temporali tassativi per la formazione dell'esecutivo regionale (nell'ipotesi in cui si opti per soluzioni diverse). Si tratta dunque di un quadro di principi a maglie larghissime, che consente un amplissimo ventaglio di scelte da parte del legislatore elettorale regionale, libero di scegliere se indirizzarsi verso un perfezionamento del sistema attualmente vigente, che si colloca, come detto, nel solco di una tendenza generale che ha segnato gli ultimi sviluppi del nostro sistema politico istituzionale, ovvero di indirizzarsi per una strada del tutto diversa. Al più si potrebbe dire che là dove si allude alla formazione di maggioranze stabili, si pensi non solo a maggioranze ampie, ma, appunto, anche stabili e dunque destinate a veder legata la propria sorte a quella dell'esecutivo, secondo i meccanismi che si sono più sopra menzionati (ma non è detto che questa sia l'interpretazione più corretta di questo "principio").

E tuttavia, questo ampio margine di manovra che si apre davanti al legislatore elettorale regionale dovrebbe tener conto del fatto che, anche se non espressi in formali "principi fondamentali", esistono pur sempre dei vincoli (che certo non operano sul piano della legittimità formale delle scelte che verranno operate, ma su quello della loro "resa" sostanziale) desumibili dagli sviluppi che in questi anni ha ormai subito, anche a livello regionale, la dinamica dei rapporti elettori- consiglio-giunta. La tentazione, oggi molto forte, di non tenerne affatto conto e anzi di trovare sul terreno della legislazione elettorale (oltre che su quello della legge statutaria) delle compensazioni ad una diffusa crisi di identità delle assemblee elettive potrebbe rivelarsi foriera di esiti inutili e controproducenti proprio perché in contraddizione con gli alcuni elementi stabili del nostro quadro politico istituzionale. Non solo, ma potrebbe produrre un frutto avvelenato sull'esercizio delle assai maggiori competenze che il nuovo Titolo V assegna alle Regioni, rischiando di indebolire e pregiudicare l'efficienza e la funzionalità della forma di governo regionale, che appare elemento essenziale per contare sul piano nazionale e su quello europeo.