

# Riforma elettorale: una sfida per la politica

di Stefano Ceccanti<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Premessa di metodo: una riflessione non accademica sulle sole proposte praticabili. 2. Perché anche il tedesco ‘puro’ non è un’alternativa praticabile: con esso la “Grande coalizione” è l’esito più probabile e la cultura delle classi dirigenti è diversa. 3. Un sistema originale italiano tra nostri vincoli e lezioni altrui: clausole di esclusione locali mai inferiori al 5% e primarie aperte agli elettori. 4. La derivazione popolare dei Governi e il grado ragionevole di flessibilità, anche costituzionale - Sintesi in 11 tesi.

## 1. Premessa di metodo: una riflessione non accademica sulle sole proposte praticabili

C’è una premessa di metodo da fare. Dal momento che ci muoviamo alla ricerca di una soluzione largamente condivisa nessuno di noi può forse consentirsi un approccio puramente accademico, proponendo quelle che sarebbero le proprie prime scelte. In ogni caso decido per me di attenermi a questa posizione. La mia prima scelta, com’è noto, è per sistemi altamente selettivi nella trasformazione dei voti in seggi, come quello francese, perché hanno di per sé conseguenze più immediate sulla formazione di maggioranze di governo ampie e coese, oltre a raccordare bene eletti ed elettori. Per inciso, dal momento che nei giorni scorsi il senatore Salvi ha sostenuto che i francesi starebbero correggendo in modo sensibile i loro sistemi elettorali in chiave proporzionale che l’espansione della proporzionale al Senato (proposta n. 63 del comitato Balladur) riguarda un’assemblea che non dà la fiducia al Governo, mentre quella relativa all’Assemblea Nazionale (proposta n. 62) prevede di aggiungere da un minimo di 20 a un massimo di 30 deputati eletti con la proporzionale in una camera che conta già 577 membri, cioè un correttivo di circa il 5% che così sensibile non mi sembra. Se comunque è sufficiente a convincere più di qualcuno della bontà del sistema francese, meglio.

Registro però che oggi su queste scelte non ci sono maggioranze parlamentari. Il quesito referendario innovi in meglio la legge vigente sul primo aspetto; il Parlamento, prima o anche dopo lo svolgimento della consultazione può affrontare bene anche il secondo, nonché le connesse riforme regolamentari e costituzionali. Il referendum resta comunque una risorsa, sia come spinta a legiferare meglio, sia come alternativa allo stesso tempo allo status quo e anche a riforme che rispetto ad esso potrebbero peggiorare il quadro, come a mio avviso accadrebbe col modello tedesco puro.

Penso che analogha cautela potrebbero avere anche coloro che, in sede politica o tra gli studiosi, sostengono come prima scelta il modello cosiddetto tedesco ‘puro’, individuando anch’essi convincenti seconde scelte. Comunque il ragionamento si rivolge soprattutto ai politici, gli studiosi giustamente non votano in Parlamento (a

---

<sup>1</sup> Relazione al convegno della *Fondazione Italianieuropei*, Roma, 16 novembre 2007.

meno che non siano stati anche eletti) ed è meglio così, considerando che di regola, quando si sono prodotte innovazioni istituzionali esse hanno trovato sul momento solo ristrette minoranze disposte a rompere le certezze tradizionali (a cominciare dal noto “revisionismo dei professori” francese negli anni '50 per opera di Maurice Duverger e Georges Vedel). Di norma il consenso maggioritario nella comunità scientifica segue alla sperimentazione riuscita delle innovazioni.

2. Perché anche il tedesco ‘puro’ non è un’alternativa praticabile: con esso la “Grande coalizione” è l’esito più probabile e la cultura delle classi dirigenti è diversa

A torto o a ragione (io credo a ragione, ma ciò non è molto rilevante, visto che ho premesso che intendo affrontare il tema in una chiave non meramente accademica) anche settori significativi del Pd e della maggioranza ritengono che un sistema così fotografico come quello tedesco potrebbe avere come conseguenza più probabile, nel nostro contesto, una spinta verso la Grande coalizione, con un nuovo blocco al centro della democrazia senza alternative. *Il primo ad evocare esplicitamente ed autorevolmente questo scenario è stato Giuliano Amato la scorsa estate. Non appaiono convincenti le tre risposte più comuni che sono state proposte in replica diretta o indiretta.*

Non lo è assolutamente *la prima*, secondo cui sarebbe sufficiente affermare che la Grande coalizione può rientrare nella fisiologia della democrazia, risposta che pure ha evidentemente un’anima di verità. Premesso che nessuno sembra leggere la situazione italiana come bisognosa di una grande coalizione permanente come la Svizzera, questa prima risposta sfocia nel sostenere che superando il sistema a maggioranza garantita vi sarebbe sempre la possibilità di un tale esito. Per altro l’abbiamo rischiato anche stavolta a causa del doppio rapporto fiduciario e vi saremmo caduti in caso di premio nazionale anche al Senato. Tuttavia, com’è evidente, *un conto è concepire un sistema che per la sua impostazione e per quella parte di effetti che possono essere previsti conoscendo il sistema politico in cui viene ad essere applicato può produrre come eccezione uno scenario del genere, un altro è invece volere un sistema che di norma tenda, come regolarità, a produrlo.*

*La seconda* risposta, anch’essa dotata di un’anima di verità, sostiene che sarebbe così forte l’innovazione prodotta da rendere del tutto imprevedibili i comportamenti degli elettori sulla base delle tornate precedenti svoltesi con altri sistemi, anche per le modifiche che avverrebbero sul versante dell’offerta politica. Questa ulteriore risposta sottovaluta però che gli elettori apprendono solo progressivamente la logica di un nuovo sistema elettorale per cui dalla prima elezione non si potrebbe che attendersi uno scarto solo relativo. Anche per questo in sede politologica autori come Roberto D’Alimonte l’hanno ritenuta niente affatto convincente nel caso di specie con ripetuti e motivati interventi, in particolare su “Il sole 24 Ore” che fanno sorgere quanto meno un legittimo sospetto anche in chi politologo non è. Per di più, in sede giuridica autori competenti come Fulco Lanchester hanno fatto rilevare che vi è comunque una logica stringente in tale formula elettorale che non potrebbe non imporsi al nostro sistema dei partiti: “Dal punto di vista del dibattito politico la logica del sistema tedesco è quella del pluralismo centripeto e ricorda le recenti proposte di Bayrou in Francia” e, conducendo fatalmente al ‘taglio delle ali’, è *inevitabilmente alternativo al “tentativo di mantenere la bipolarizzazione e favorire una semplificazione*

*partitica*”; pertanto, conclude Lanchester, logicamente “essa non dovrebbe essere accettata dal nuovo gruppo dirigente PD, né dovrebbe esserlo da FI e AN”<sup>2</sup>.

La terza risposta è quella che danno alcuni esponenti politici ed intellettuali di collocazione ‘centrista’ i quali accettano tali giudizi di fatto e danno un giudizio di valore positivo, dichiarando di voler esplicitamente conseguire tale obiettivo in quanto, almeno per un certo periodo, per eliminare le tossine di un bipolarismo radicalizzato, una parentesi temporale di Grande coalizione, facilitata dal sistema tedesco, costituirebbe una pausa ossigenante prima di ripartire con la fisiologia dell’alternanza. Si tratta di una stimolante riflessione culturale, ma dubito che essa possa essere condivisa da chi ha appena dato vita al PD in quanto partito a “vocazione maggioritaria” che, qualunque cosa voglia dire, non appare comunque conciliabile con un sistema centripeto, fondato sulle scelte di partiti di centro e sull’aggregazione al centro anziché sul voto decisivo degli elettori di centro. Che siano preferibili formule elettorali in cui la decisione è rimessa agli elettori di centro anziché ai partiti di centro e che sia radicalmente inopportuno esportare il sistema tedesco in altri Paesi che partono da un grado di frammentazione maggiore lo spiega con puntualità di argomenti Maurice Duverger nel suo “La nostalgie de l’impuissance”<sup>3</sup>. Peraltro, in Italia, nulla appare più stabile delle soluzioni normative che vengono motivate come transitorie...

Ma quand’anche si ritenesse di poter prescindere da tutte le osservazioni precedenti e quindi si ritenesse evitabile lo scenario della Grande Coalizione, *giova ricordare che in Italia la cultura politica delle classi dirigenti è molto più restia ad accettare semplici convenzioni per le quali, ad esempio, un partito del 5% o del 10%, decisivo dopo le elezioni, in Germania non chiederebbe mai la guida del Governo quale condizione per un accordo*. Il rilancio dei premi di maggioranza da parte di Ruffilli nei primi anni ’80, partiva dalla più volte ripetuta esigenza di raccordare “consenso, potere e responsabilità”, che era del tutto saltata con l’esercizio spregiudicato dei poteri di coalizione. Scriveva puntualmente Ruffilli che occorreva superare l’anomalia italiana “mirante ad aumentare la libertà di azione di ogni partito, ma senza darsi carico dei vincoli del funzionamento complessivo di una democrazia, legata al principio di maggioranza, che ha l’effetto di chiudere il sistema politico in un gioco tutto interno, sempre più distaccato dalle esigenze e dalle aspirazioni del Paese”<sup>4</sup>. E’ giusto individuare delle soluzioni alternative al premio, ma occorre trovare soluzioni altrettanto convincenti e quindi selettive nel sistema elettorale: altrimenti con lo strumento si travolge anche quella giusta esigenza di Ruffilli che permane integralmente valida.

*Per queste ragioni è un dato di fatto che esistano perplessità diffuse all’adozione del sistema tedesco, almeno sufficienti a far dire che su di esso al Senato non vi è alcuna maggioranza. Anche coloro che partono da esso come prima scelta potrebbero pertanto convenire sull’opportunità di convergere su seconde scelte, su formule non così selettive come quelle francesi, ma non speculari come quella tedesca, evitando così lacerazioni peraltro improduttive dal punto di vista dell’esito,*

---

<sup>2</sup> Fulco LANCHESTER, *Bozza di intervento al Seminario Astrid sui sistemi elettorali tedesco e spagnolo*, in programma a Roma, 20 novembre 2007, in [http://www.astrid-online.it/Dossier--r1/Studi--ric/Lanchester\\_I-sistemi--elettorale--tedesco--e--spagnolo-bozza-di--intervento-al--semin.pdf](http://www.astrid-online.it/Dossier--r1/Studi--ric/Lanchester_I-sistemi--elettorale--tedesco--e--spagnolo-bozza-di--intervento-al--semin.pdf).

<sup>3</sup> Maurice DUVERGER, *La nostalgie de l’impuissance*, Albin Michel, Paris, 1988 (in particolare pp. 109 s. e 179 s.)

<sup>4</sup> *L’evoluzione del sistema dei partiti e la riforma elettorale*, in R. RUFFILLI, a cura di, “*Materiali per la riforma elettorale*”, Il Mulino, 1987, p. 273.

*che finirebbero per accelerare il successo del quesito referendario che essi avversano e che io considero comunque migliore non solo della legge vigente, ma anche del sistema tedesco. Non si può approvare un sistema peggiorativo solo per non far svolgere il referendum.*

### 3. Un sistema originale italiano tra nostri vincoli e lezioni altrui: clausole di esclusione locali mai inferiori al 5% e primarie aperte agli elettori

Non potendo operare all'inizio della vita di un sistema, e quindi sotto un relativo velo di ignoranza, nessuno può ignorare che esistano oggi nelle nostre assemblee delle radicate forze regionaliste che un sistema che intenda adottare clausole di esclusione non può arbitrariamente depennare onde non penalizzare con esse inevitabilmente anche i relativi territori. *A questo punto, però, le soglie di esclusione non possono che essere uguali o comunque superiori a quelle comunemente adottate nei sistemi che le adottano sul piano nazionale: altrimenti alla relativa frammentazione derivante dai partiti nazionali medi e medio-grandi finirebbe anche per aggiungersi quella creata artificialmente dagli incentivi di sistema, con una disgregazione localistica degli attuali partiti nazionali.* Del resto il sistema tedesco utilizzato nelle prime elezioni, quelle del 1949, era fondato sul voto unico, adottava la clausola di esclusione del 5% a livello di Land e aumentava il carattere selettivo della formula con un 60% circa di collegi uninominali maggioritari (242 su 420) e con l'adozione (durata fino al 1987) del divisore D'Hondt<sup>5</sup>. Il sistema spagnolo, stabilmente strutturato intorno a sbarramenti di fatto a livello provinciale, li pone di fatto a livelli medi del 15%, al di là del 3% formale che opera solo nelle grandi circoscrizioni.

Ne consegue che, salva verifica empirica sul grado effettivo delle soglie di esclusione della bozza circolata in questi giorni (una verifica che potrebbe anche condurre a ritenerle non ancora sufficienti ad evitare il rischio di balcanizzazione localistica) un sistema con sbarramenti circoscrizionali e che individua nello sbarramento il principale fattore distorsivo complessivo, avendo abbandonato la strada dei premi, per avere effetti significativi ancorché non eccessivi deve porre la soglia a livelli mai inferiori al 5% e mediamente superiori. Altrimenti il sistema italiano sarebbe fatalmente simile a quello...italiano di prima del 1993, in un contesto di identità più deboli e quindi ben più frammentante. *Non so se l'attuale sistema si possa descrivere come un misto tra il tedesco e lo spagnolo, ma siccome sono in astratto possibili varie mescolanze tra il tedesco e lo spagnolo. Non vorrei che alla fine scegliessimo una pessima mescolanza tra il tedesco e lo spagnolo con uno sbarramento che scende rispetto al tedesco dal livello nazionale a quello circoscrizionale e in quantità sia rispetto all'uno che all'altro: fatto così sarebbe così frammentante da essere peggiore di ciascuno dei due presi a se stanti.*

*Per ottenere il risultato desiderato, quello di un sistema selettivo serio, è decisiva soprattutto la dimensione relativamente piccola delle circoscrizioni e la destinazione di metà dei seggi in collegi uninominali, utili anche all'altra finalità, quella del superamento delle lunghe anomale liste bloccate del cosiddetto Porcellum senza cadere nell'altra anomalia, tipicamente italiana, del voto di preferenza, fortunatamente superata sin dal 1993 e che sarebbe quanto mai paradossale*

---

<sup>5</sup> Per i dettagli cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981.

resuscitare oggi. Sarebbe infatti surreale limitare la frammentazione partitica e poi ammetterla nei partiti il giorno delle elezioni. La competizione infrapartitica andrebbe recuperata, qui esattamente come nel sistema tedesco (ma curiosamente alcuni dei più intransigenti nel volerlo puro qui vorrebbero una deroga) con un sistema di primarie. Nel nostro caso, anche nell'unica legge in materia, quella regionale toscana, oltre che nelle esperienze di primarie autoregolate, ci siamo meritoriamente applicati ad estendere il diritto di voto anche agli elettori del partito e non solo agli iscritti, come avviene in Germania. Una scelta da cui credo non si debba recedere.

Per inciso la scelta di tale sistema consentirebbe anche di riparare all'ormai pluriennale inattuazione della riforma dell'articolo 51 della Costituzione, sia ritornando all'alternanza di genere nelle liste, prevista per la quota proporzionale del Mattarellum nel 1993 e soppressa dopo un intervento della Corte costituzionale precedente alla revisione e adottando per i gruppi di candidati di collegio della stessa circoscrizione quella che dopo la legge organica spagnola sull'uguaglianza pare essere il livello minimo di decenza delle quote di genere, ovvero il 40%.

Per evitare poi la dissociazione inaccettabile nello Stato dei partiti contemporaneo tra soggetti elettorali e gruppi parlamentari sarebbero invece sufficienti, esattamente come negli altri Paesi, modifiche regolamentari e non costituzionali perché il tradizionale principio di divieto di mandato imperativo va ricollocato, esattamente come avviene anche su questo punto specifico nelle altre grandi democrazie, nel quadro dei principi dello Stato democratico-sociale contemporaneo. Per inciso tali modifiche regolamentari sarebbero utili anche nel caso in cui si andasse in una direzione analoga al quesito referendario, con un premio alla lista anziché alla coalizione.

#### 4. La derivazione popolare dei Governi e il grado ragionevole di flessibilità, anche costituzionale

Proprio l'ultima considerazione sulla necessaria corrispondenza tra soggetti elettorali e parlamentari ci fa da ponte su un ulteriore delicato passaggio: che cosa succede alla derivazione popolare dei Governi praticata dal 1994 ad oggi, pur con obiettivi problemi di efficienza oltre a quelli, minori, di stabilità? Vi è chi ritiene che di tale aspetto occorra del tutto prescindere, essendo un dato meramente politico ed eventuale, che non deve interessare la sfera del diritto. Non sono di tale opinione. Se è vero, come spiega analiticamente, tra gli altri, Giuliano Amato <sup>6</sup>che con lo Stato sociale l'organo che ha acquisito una centralità effettiva è il Governo, "organo di direzione degli apparati da cui i compiti stessi dovevano essere concretamente esercitati"<sup>7</sup>, oggi più sotto forma di regolazione che non di gestione diretta, più democratico (e non solo più efficiente) è il sistema che consente più linearmente al voto degli elettori di avere conseguenze chiare sui futuri assetti di Governo e non solo sulla composizione della Camera politica, a meno che la natura delle fratture sociali sia così grave da suggerire assetti consociativi più o meno stabili. Per rifarsi sempre al testo di Amato e alla connessione tra forme di Stato e di governo, non è quindi solo per ragioni di efficienza se nelle principali forme di governo parlamentari delle democrazie grandi e medie "una volta vinte le elezioni dal *partito* (il corsivo è mio) più forte...il governo viene costituito dal leader di questo, sulla base di un mandato

---

<sup>6</sup> G. AMATO, *Forme di stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 2006.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 66.

che gli viene direttamente dal corpo elettorale. Di conseguenza, quando il Parlamento gli vota la fiducia, l'effetto di questa è quello di un adempimento formale e scontato"<sup>8</sup>. *Indubbiamente queste forme di governo accettano al proprio interno un certo grado di flessibilità, che però non è comparabile con quello delle analoghe forme di governo dello Stato liberale oligarchico*, dove sia i gruppi parlamentari sia il Governo erano il frutto di una decisione post-elettorale di singoli.

Le formule elettorali adottate dopo il 1993, pur non essendo a mio avviso assolutamente comparabili per difetti (il *Mattarellum*, soprattutto quello Senato, brilla rispetto al *Porcellum*) si sono basate sulla coalizione anziché sul soggetto partito, producendo un sempre più accentuato "strabismo" della transizione (Lanchester), con la crescita simultanea e contraddittoria di bipolarismo e frammentazione, dovuta altresì a rilevanti aspetti della legislazione elettorale di contorno. Sul piano comunale, provinciale e regionale quei difetti sono compensati dalla forma di governo fondata sui canoni elaborati nel 1956 da Maurice Duverger e dalla sinistra democratica francese secondo il cosiddetto modello neo-parlamentare e ciò basta ad assicurare un buon funzionamento e ad escluderne revisioni, anche se quel modello non è automaticamente trasponibile sul piano nazionale.

Che cosa può accadere oggi se si converge tutti almeno come seconda scelta, su un sistema in cui centrali sono i partiti (con un costo-seggi in ciascuna circoscrizione minore al crescere dei consensi) e non più le coalizioni? Ecco spiegato quel corsivo precedente alla parola partiti e peraltro soprattutto coloro che sono contrari al referendum dovrebbero comunque porsi il problema di superare il premio di coalizione perché qualsiasi nuova legge che lo prevedesse non eviterebbe comunque il referendum.

*Il sistema elettorale può dare solo una risposta parziale, accompagnando i processi di aggregazione già in atto, stabilizzandoli o, a seconda dei casi, accelerandoli.* Al termine di questi processi il sistema tenderà ad articolarsi, per la logica ferrea interna descritta da Lanchester, intorno a partiti a vocazione maggioritaria, a partiti medi di carattere nazionale, a partiti regionalisti. Siamo sicuri che questa articolazione sia di per sé incompatibile con l'idea di un mandato elettorale che si riferisce all'individuazione di un vincitore in quanto in grado di attuare un determinato programma, "men and measures"? Per rispondere a questa domanda dobbiamo prima superarne un'altra: quali sono gli scenari plausibili a inizio legislatura sulla base del sistema ipotizzato dalla bozza, oltre a quello che sarebbe evidentemente più semplice, ma forse almeno per ora più improbabile, di un partito con la maggioranza assoluta dei seggi?

*Anzitutto non dobbiamo affatto scartare l'ipotesi, di per sé molto ragionevole, direi la più probabile, di una coalizione stipulata in modo chiaro anche senza vincoli giuridici e senza l'incentivo di un premio.* Siamo sicuri che gli elettori gradirebbero di votare per un partito, specie se di carattere nazionale e non a vocazione maggioritaria, che non dichiarasse chiaramente i propri intenti, sempre che si tratti di un sistema che non si limita a fotografare le forze, ma che incentiva la stabilizzazione di due partiti alternativi a vocazione maggioritaria? Se alcune forze politiche saranno credibilmente in grado di stipulare un programma comune, la mancanza di una costrizione giuridica (che, ove prevista, non legata a un incentivo premiale sarebbe comunque aggirabile) non appare un impedimento ed anzi la riduzione della frammentazione con un sistema selettivo e non meramente fotografico tende a

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 20.

favorire la vocazione governativa anche di forze situate sulle ali, non sfidabili credibilmente da partiti- scheggia estremistici.

Senza un premio si può certo dare anche l'ipotesi di un Governo di maggioranza relativa con appoggi esterni variabili, imperniato però su un chiaro baricentro politico, un partito a vocazione maggioritaria. L'ipotesi è improbabile, giacché si inserisce in un sistema selettivo e dopo una consuetudine non facilmente reversibile di indicazione chiara di scelte agli elettori che potrebbe restare in piedi politicamente, anche senza premio. Sarebbe certo una situazione con vari inconvenienti. Tuttavia, vale forse di più, rispetto all'attuazione di un programma, all'oggetto del mandato popolare, una coalizione pre-elettorale vincolata giuridicamente se essa è strutturalmente priva di tale baricentro e se il sistema di incentivi tende a farla costruire a prescindere da tale programma? Se il programma nasce dopo la coalizione si può parlare di vero mandato popolare in grado di essere realizzato con soddisfazione degli elettori? Non potrebbe essere preferibile, al limite, un Governo di maggioranza relativa che per realizzare effettivamente il proprio programma potrebbe anche realizzare intese specifiche con interlocutori diversi, con le forze che non sono a priori schierate col partito avversario?<sup>9</sup>. Si tratta di uno scenario che in vari Paesi europei è considerato compatibile con l'idea di un mandato popolare - al di là di quelli nordici da noi più distanti e che vediamo in Spagna anche in questa legislatura - che richiede nel nostro caso alcuni accorgimenti costituzionali, in parte già previsti anche nel testo di riforma in discussione alla Camera. Nessuno può negare che di derivazione popolare del Governo si possa tranquillamente parlare in Spagna e che l'elettorato sia conscio, in vista delle prossime elezioni di marzo, per fare solo un esempio storico concreto, e considerando le distanze programmatiche obiettive in questa fase (in particolare le distanze sull'asse centro-periferia tra Pp e regionalisti) che i voti dei cittadini potranno determinare l'esito o nel senso di un Governo di maggioranza assoluta (del Psoe o del Pp) o in uno di maggioranza relativa del Psoe (se partito con più seggi) o un Governo di coalizione tra Psoe e regionalisti (soprattutto nel caso in cui il Pp sia il partito con più seggi, ma inferiore alla maggioranza assoluta). *Del resto il Governo Prodi I non era forse un Governo di maggioranza relativa con l'appoggio solo esterno di Rifondazione Comunista, derivante dalla scelta della desistenza? Mi sembra pertanto di rilevare una contraddizione in chi, soprattutto all'interno del Pd, propone di ritornare al Mattarellum, meglio se nella versione Senato, e accusa poi il sistema progettato di poter produrre una situazione che si era verificata anche col Mattarellum. D'altronde l'Ulivo è storicamente favorevole al collegio uninominale a doppio turno francese e in tutta la legislatura 1988-1993 si sono succeduti Governi socialisti di maggioranza solo relativa.*

Per venire alla riforma costituzionale in itinere alla Camera, in connessione stretta con questi aspetti, l'attuale testo del disegno di legge nella parte relativa alla forma di governo, al di là della meritoria eliminazione del rapporto fiduciario col Senato e delle conseguenti scelte in materia di approvazione delle leggi (con la regola della prevalenza Camera), al momento ha già inserito un'importante innovazione che va nel senso di consentire l'operatività di Governi di minoranza, introducendo il criterio comunemente diffuso dello sfalsamento dei quorum (maggioranza assoluta per la sfiducia e semplice per la fiducia). Rispetto a questa importantissima innovazione,

---

<sup>9</sup> Cfr. la penetrante analisi di B. JEANNEAU, *Pour une réhabilitation des gouvernements dits minoritaires*, in AA. VV., *Mélanges Pierre Avril. La République*, Montchrestien. Paris, 2001, pp. 533 ss.

pur difficile da cogliere al di là dei tecnici della materia, mi sembra francamente molto meno rilevante il carattere semplice o costruttivo della mozione di sfiducia. I Governi di maggioranza relativa sono stati possibili e operativi sia in Spagna (mozione costruttiva), sia in Francia, in Portogallo e nel Nord Europa (sfiducia semplice): in tutti questi casi, però, vi è lo sfalsamento dei quorum. Appare poi positivo l'inserimento della proposta di revoca dei ministri e la limitazione del rapporto fiduciario col solo Presidente del Consiglio, cosa che però non dovrebbe, per logica, comportare la presentazione contestuale della lista dei ministri, come ha già fatto rilevare il professor Sartori.

In ogni caso non appare ancora del tutto convincente parlare di rafforzamento del Governo, anche di quello minoritario, se non c'è la proposta di scioglimento del Presidente del Consiglio al Capo dello Stato, almeno nel caso di cui all'articolo 68 di Bonn (rigetto di questione di fiducia), a tutt'oggi assente dal testo e che nella più convincente analisi, quella di Lauvaux, appare essere la vera norma-chiave dell'esperienza concreta di razionalizzazione tedesca<sup>10</sup>.

*La questione della nuova legge elettorale, vista in questa chiave di sistema, comprese le innovazioni regolamentari e costituzionali non smentisce la recente proposta che, salva la verifica puntuale sui singoli aspetti, per verificare che il sistema sia effettivamente selettivo e non per piegarlo verso gli esiti infausti a cui porterebbe il tedesco puro, ha però il merito, essendo una seconda scelta per tutti, di consentire almeno potenzialmente una larga intesa per un nuovo bipolarismo che veda come attori centrali, anche se niente affatto esclusivi, i partiti a vocazione maggioritaria. Altrimenti resta sempre il referendum.*

## Sintesi in 11 tesi

### *1. Il tedesco puro ci porterebbe probabilmente alla Grande Coalizione*

A torto o a ragione (io credo a ragione) anche settori significativi del Pd e della maggioranza ritengono che un sistema così fotografico come quello tedesco potrebbe avere come conseguenza più probabile, nel nostro contesto, una spinta verso la Grande coalizione, con un nuovo blocco al centro della democrazia senza alternative. Il primo ad evocare esplicitamente ed autorevolmente questo scenario è stato Giuliano Amato la scorsa estate.

### *2...ma anche se non accadesse in Italia un partito del 5 o del 10% si sentirebbe in diritto di chiedere Palazzo Chigi*

In Italia la cultura politica delle classi dirigenti è molto più restia ad accettare semplici convenzioni per le quali, ad esempio, un partito del 5% o del 10%, decisivo dopo le elezioni, in Germania non chiederebbe mai la guida del Governo quale condizione per un accordo.

### *3. e in ogni caso sul tedesco la maggioranza non c'è*

---

<sup>10</sup> Ph. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, 2004, pp. 720-723 e pp. 743/749.



Per queste ragioni è un dato di fatto che esistano perplessità diffuse all'adozione del sistema tedesco, almeno sufficienti a far dire che su di esso al Senato non vi è alcuna maggioranza. Anche perché il sistema tedesco puro è comunque peggiore di quello che scaturirebbe dal quesito referendario: non si può approvare un sistema peggiorativo solo per non far svolgere il referendum. Il referendum resta comunque una risorsa, sia come spinta a legiferare meglio, sia come alternativa allo stesso tempo allo status quo e anche a riforme che rispetto ad esso potrebbero peggiorare il quadro, come a mio avviso accadrebbe col modello tedesco puro.

*4. Non si può fare una soglia nazionale perché ci sono partiti regionalisti, ma allora le soglie circoscrizionali devono essere come minimo del 5%*

altrimenti alla relativa frammentazione derivante dai partiti nazionali medi e medio-grandi finirebbe anche per aggiungersi quella creata artificialmente dagli incentivi di sistema, con una disgregazione localistica degli attuali partiti nazionali. Non vorrei che alla fine scegliessimo una pessima mescolanza tra il tedesco e lo spagnolo con uno sbarramento che scende rispetto al tedesco dal livello nazionale a quello circoscrizionale e in quantità sia rispetto all'uno che all'altro: fatto così sarebbe così frammentante da essere peggiore di ciascuno dei due presi a se stanti.

*5. Per ottenere tale risultato è decisiva soprattutto la dimensione relativamente piccola delle circoscrizioni e la destinazione di metà dei seggi in collegi uninominali*

utili anche all'altra finalità, quella del superamento delle lunghe anomale liste bloccate del cosiddetto Porcellum senza cadere nell'altra anomalia, tipicamente italiana, del voto di preferenza. Sarebbe infatti surreale limitare la frammentazione partitica e poi ammetterla nei partiti il giorno delle elezioni.

*6. La competizione infrapartitica andrebbe recuperata con un sistema di primarie, aperte agli elettori e non solo agli iscritti*

*7. Va poi evitata con modifiche ai regolamenti parlamentari la dissociazione inaccettabile nello Stato dei partiti contemporaneo tra soggetti elettorali e gruppi parlamentari*

*8. Se il sistema sarà selettivo e non fotografico la coalizione potrà essere stipulata in modo chiaro anche senza vincoli giuridici e senza l'incentivo di un premio.*

Esso tenderà a favorire, oltre alla stabilizzazione di partiti a vocazione maggioritaria, anche la vocazione governativa di forze situate sulle ali, non sfidabili credibilmente da partiti- scheggia estremistici.

*9. Si potrebbero avere al limite anche Governi di maggioranza relativa, ma lo è stato anche il Prodi I col Mattarellum*

Senza un premio si può certo dare anche l'ipotesi di un Governo di maggioranza relativa. L'ipotesi è improbabile, giacché si inserisce in un sistema selettivo e dopo una consuetudine non facilmente reversibile di indicazione chiara di scelte agli elettori che potrebbe restare in piedi politicamente, anche senza premio.

*10. La riforma costituzionale in discussione alla Camera ha già inserito un'importante innovazione che va nel senso di consentire, nel caso, l'operatività di*

*Governi di minoranza*, introducendo il criterio comunemente diffuso dello sfalsamento dei quorum (maggioranza assoluta per la sfiducia e semplice per la fiducia).

**11.** *Tuttavia non appare ancora del tutto convincente parlare di rafforzamento del Governo, anche di quello minoritario, se non c'è la proposta di scioglimento del Presidente del Consiglio al Capo dello Stato, almeno nel caso di cui all'articolo 68 di Bonn (rigetto di questione di fiducia), a tutt'oggi assente dal testo della riforma costituzionale.*