

Sul sistema elettorale tedesco e sulla sua applicazione in Italia

di Sergio Stammati

Nota per il Seminario di Astrid, 20 novembre 2007

1. Il metodo: scienza politica e/o filosofia politica

Introduttivamente tengo a dire che il mio appunto vuole attenersi al metodo della scienza politica, assai meno a quello della filosofia politica. Ciò vuol dire che il suo scopo non è quello di pronunciarsi a favore o contro l'applicazione all'Italia, al sistema politico italiano, della legge elettorale tedesca, ma di inquadrare questa legge nel più complesso sistema elettorale tedesco, che per altro non è più lo stesso del tempo in cui la relativa legge elettorale (per quanto successivamente modificata) è stata adottata, e quindi nel (differente) sistema elettorale italiano. La ragione di questa scelta è duplice: da un lato il metodo prescelto dovrebbe portare a risultanze generalmente condivise, indipendentemente dalle scelte di parte, le quali ultime sono degnissime, ma tanto più lo sono quanto più sono consapevoli; d'altro lato il metodo che punta immediatamente a esibire le ragioni favorevoli all'adozione della legge elettorale preferita, oltre a dividere politicamente gli studiosi, a non avere grandi possibilità di persuadere coloro che abbiano convinzioni politiche diverse, è troppo confuso con le ragioni immediatamente proclamate dai politici, onde finisce per assegnare ai costituzionalisti la veste di portavoce "scientifici" di questi ultimi. Inoltre appare troppo distante dalle possibilità di decisione consentite dagli schieramenti presenti nel sistema politico attuale, e in definitiva si mostra poco utile a conseguire il vero scopo del dibattito scientifico attuale, che, per quel che credo, è anzitutto quello di dilatare le consapevolezze dei decisori politici nella materia elettorale.

Una considerazione di entrambi gli approcci, prima quello di scienza politica, poi quello di filosofia politica si trova, comunque, nei lavori di Roberto D'Alimonte, il quale,

dapprima espone l'approccio di scienza politica, effettuando alcune simulazioni relative agli effetti che l'adozione della legge elettorale tedesca avrebbe sul sistema politico italiano, quindi, trascorrendo al piano della filosofia politica, e sulla base delle risultanze ottenute con le simulazioni basate sul primo approccio, si pronuncia contro l'adozione in Italia della legge elettorale tedesca e avanza una proposta elettorale ritenuta meglio adatta al sistema politico nazionale. Va detto anche, tuttavia, che se le riflessioni di D'Alimonte sono quelle che tengono in considerazione più di quanto sogliano fare i costituzionalisti il rapporto fra legge elettorale e sistema politico complessivo, esse sottovalutano un aspetto che per i costituzionalisti è viceversa essenziale, vale a dire l'obbligo, dedotto per ora solo da una convenzione costituzionale, che la futura legge elettorale nasca da un accordo fra la maggioranza e l'opposizione, o, più restrittivamente, almeno fra la parte maggioritaria dello schieramento di maggioranza e la parte maggioritaria dello schieramento opposto.

Questo breve appunto, pure se, per le ragioni esposte, considera le elaborazioni di D'Alimonte, quelle più significative sulla trasposizione della legge elettorale tedesca nel sistema politico italiano, vuole tuttavia soffermarsi e precisare alcuni aspetti problematici di tale medesimo, complesso tema.

2. Riesposizione degli aspetti essenziali della legge elettorale tedesca del 7 maggio 1956, nella forma della sua riformulazione del 23 luglio 1993 e da ultimo modificata dalla legge 27 aprile 2001

Nella legge tedesca le regole elettorali fondamentali (il regime elettorale) si trovano nel primo capitolo (artt. 1 - 7). Il suo primo articolo, oltre a precisare fin dall'inizio, che il numero di 598 dei deputati del Bundestag potrà subire modifiche per effetto dell'applicazione delle regole successivamente enunciate, dichiara espressamente che lo spirito di tali regole è quello di conformarsi ai principi che reggono il sistema elettorale proporzionale combinato con quello uninominale (maggioritario).

Il cuore di tali disposizioni, che seguono a quelle sulla ripartizione del territorio di ciascun Land in collegi¹ e in circoscrizioni, articolazioni dei primi, (artt. 2 e 3) è negli articoli 4-6.

¹ I nuovi collegi elettorali, in numero di 299 anziché di 328, sono stati ridefiniti dalla legge del 1° luglio 1998 (WKneuG), che li ha modificati in vista delle elezioni del XV Bundestag. La stessa legge prevede dettagliatamente la nuova distribuzione dei 299 collegi fra ciascuno dei 16 Länder.

L'art. 4 attribuisce agli elettori due voti (da esprimere con due diverse schede, Wahlzetteln), il primo per eleggere un deputato in qualcuno dei collegi del Land determinati (vedi nota 1) in un allegato della stessa legge; il secondo per eleggere i deputati presentati da ogni singolo partito in ciascun Land in una lista bloccata. In ogni collegio, recita l'art. 5 della legge, risulterà eletto quel candidato che abbia ricevuto il maggior numero di voti; l'elezione di 299 deputati avverrà, dunque, con il metodo maggioritario semplice (o plurality). L'art. 6 che disciplina il voto per le liste bloccate di partito in ciascun Land, è il più complesso e caratteristico. Esso, anzitutto (al comma 1), esclude dal computo dei voti da attribuire proporzionalmente ai partiti, i secondi voti degli elettori i quali, con il loro primo voto, siano riusciti ad eleggere il candidato presentato da uno dei partiti concorrenti nel collegio del Land; quindi i voti per un partito del quale, nel Land in cui hanno luogo le votazioni, non sia stata ammessa alcuna lista. Parallelamente lo stesso comma stabilisce che dal numero totale dei deputati da eleggere con il metodo proporzionale debbano essere dedotti, tanto i candidati che siano risultati eletti nelle elezioni di collegio, tanto quelli proposti da partiti i quali, secondo quanto dispone il successivo VI e ultimo comma dell'articolo, e salve le eccezioni ivi previste, non abbiano raggiunto il 5% dei voti validamente espressi. Esso prefigura qui una sottrazione non deduttiva in quanto si limita semplicemente a stabilire quanti deputati debbano essere eletti con il metodo proporzionale.

Il II comma dell'articolo disciplina l'attribuzione ai singoli partiti dei seggi che residuano una volta effettuate le deduzioni descritte. Allo scopo il complesso di tali seggi, moltiplicato per il numero dei secondi voti di ciascun partito è diviso per il numero dei secondi voti di tutte le liste del Land da prendere in considerazione. I quozienti interi di tali divisioni indicheranno il numero dei seggi da attribuire a ciascun partito nel Land. L'ultimo periodo del II comma e il III comma dell'articolo dettano regole particolari per il calcolo dei seggi da attribuire a ciascun partito sulla base dei resti, che possono essere trascurate in questa sede².

Il comma IV prevede la sottrazione dal numero dei seggi ottenuti da ciascun partito nelle elezioni di Land del numero dei seggi ottenuti da quella stesso partito nelle elezioni di collegio. Esso prevede qui una sottrazione deduttiva in quanto sottrae, salva l'importante eccezione subito dopo disposta, i seggi ottenuti da ciascun partito con il metodo maggioritario dai seggi ottenuti dallo stesso con il metodo proporzionale. Dopo le due successive disposizioni dello stesso comma che disciplinano l'attribuzione ai

² Il calcolo dei resti secondo il metodo di Hondt è stato sostituito dal computo dei medesimi secondo il metodo Hare – Niemayer.

singoli candidati presentati dai partiti nella lista del Land, dei seggi da questi ultimi conquistati, il IV comma stabilisce con severità che se un partito abbia presentato candidati in numero inferiore a quello dei seggi conquistati, tali seggi eccedenti debbano restare vuoti (non attribuiti).

Gli ultimi due commi del lungo articolo 6, infine, dettano le regole più caratteristiche della legge elettorale tedesca. La prima (comma 5) stabilisce che i seggi conquistati da un partito (con il metodo maggioritario) nelle elezioni di collegio, quel partito li conserverà anche se il loro numero ecceda (sia superiore al numero dei seggi al quale quel partito ha diritto applicando il metodo proporzionale. L'effetto sarà quello di accrescere il numero totale dei seggi del Bundestag di un numero che rappresenta la differenza fra i seggi da attribuire con il metodo maggioritario e quelli da attribuire con il metodo proporzionale, secondo quanto fin dall'inizio implicitamente prevede il I comma dell'articolo introduttivo della legge. Altrettanto nota è la regola dettata dall'ultimo comma dell'articolo esaminato che esclude dalla ripartizione proporzionale dei seggi ottenuti dalle liste di Land, quelli ottenuti da partiti che non abbiano ottenuto il 5% dei voti validamente espressi nel territorio del Land, o che, in alternativa, non abbiano ottenuto un seggio in almeno tre collegi elettorali. La stessa eccezione (allo sbarramento del 5%) è disposta, infine, a favore di liste presentate da partiti rappresentativi di minoranze nazionali.

Infine l'ultimo articolo del I capitolo (art. 7) della legge prevede, in conformità dell'ispirazione individualistica della legge tedesca sui partiti politici (Parteiengesetz³), che le liste presentate in un Land riconducibili a un solo, medesimo, partito, sono da considerare connesse e che all'atto della ripartizione dei seggi le liste connesse debbano essere considerate come una lista unica in rapporto alle altre liste. Esse partecipano quindi alla distribuzione dei seggi nel Land con le stesse modalità previste (dai commi 2, 4 e 5) per la partecipazione di singole liste di partito.

3. La presenza di due partiti grandi e uno piccolo, ovvero il presupposto politico originario della legge elettorale tedesca

La legge elettorale della quale si è descritto il fondamentale capitolo introduttivo derivava il suo contenuto dall'intento di applicarsi al sistema bipartitico della

³ Si tratta della legge del 1949, nella versione pubblicata il 31 gennaio del 1994, modificata da ultimo dalla legge 22 dicembre del 2004.

Repubblica federale tedesca nel 1949, che prevedeva e ha continuato per lungo tempo a prevedere la presenza di due grandi partiti politici nazionali (CDU/CSU e SPD) e di un terzo partito di piccole dimensioni (FDP), che entrava nelle coalizioni di governo, ora con l'uno ora con l'altro dei due partiti maggiori.

La legge tedesca si adattava perfettamente a questo sistema dei due partiti e mezzo (così si esprimeva Sartori). Ad ogni vittoria elettorale di uno dei due partiti maggiori nelle elezioni di collegio, faceva riscontro, infatti, una sua sconfitta nelle elezioni di Land basate sul metodo di scrutinio proporzionale, che rimetteva in gioco tutti i seggi del Bundestag, e che attraverso lo scorporo dei voti ottenuti dal partito che più si era affermato nelle elezioni di collegio, penalizzava quest'ultimo e simmetricamente premiava (ma si trattava di un premio non dichiarato tale) l'altro grande partito. In tal modo la bilancia elettorale tornava in equilibrio. I due grandi partiti venivano alternativamente e contestualmente premiati (con il maggioritario) e puniti (con il proporzionale qualificato dallo scorporo) e nessuno dei due aveva ragione per lamentarsi del sistema. Restava, poi, in questo gioco di equilibrio fra i due partiti maggiori, uno spazio perché, nella ripartizione proporzionale dei seggi, una quota di questi ultimi toccasse al terzo partito che riusciva a raccogliere i voti sufficienti a superare la soglia di sbarramento del 5% fissata dalla legge elettorale. Lo stabilire quale dei due fattori, il sistema politico o la legge elettorale fosse la causa dell'altro e quale l'effetto, non era necessario. Ma già allora appariva e tanto più ora appare, essere il sistema elettorale la fonte della legge elettorale piuttosto che essere quest'ultima la fonte (la causa) del primo. In ogni caso un punto resta fermo. Il partito più piccolo riusciva a conquistare seggi nel Bundestag, valendosi della disciplina proporzionale della legge elettorale che gli consentiva, una volta che avesse superato la soglia di sbarramento del 5%, di partecipare alla distribuzione di una quota dell'intera dotazione dei seggi disponibili nella Camera dei rappresentanti. Oltre tutto fino al 1983 quell'unico terzo partito (il partito liberale, FDP), non era solo un partito quantitativamente "minore", era anche un partito moderato e centrista, ciò che gli rendeva facile coalizzarsi, mediante dichiarazioni politiche di alleanza preventiva, con ognuno dei due grandi partiti dello scacchiere politico tedesco. Era dunque oggettivamente aperto a una doppia possibilità di coalizione, con il partito di centro – destra e con quello di centro – sinistra. Quanto alla quota dei seggi distribuita con il metodo maggioritario, invece, essa era conquistata per intero dai due partiti maggiori, salve rarissime eccezioni. Tale era il funzionamento dell'intero meccanismo che soddisfaceva interamente le pretese rappresentative dei

partiti maggiori i quali riuscivano perfettamente a contemperarle anche nei casi più anomali. Anche quando per esempio nelle elezioni di collegio bavaresi accadeva che la CDU/CSU si aggiudicasse tutti i collegi del Land, la SPD, per effetto dello scorporo dei primi voti elettorali, dominava la distribuzione proporzionale dei seggi sulla base del secondo voto, ciò che valeva a ristabilire l'equilibrio. E', dunque, per effetto di questo meccanismo di bilanciamento paritario dei partiti politici maggiori, fondato sullo scorporo dei voti ottenuti con il sistema plurality e caratterizzato dalla presenza ridotta al minimo (anzi a uno solo) dei partiti politici minori, che si potevano neutralizzare gli effetti maggioritari della legge con quelli proporzionali e a conferire in definitiva alla medesima un assetto complessivamente proporzionale

4. La presenza di due partiti politici un po' meno grandi che nel passato e di vari partiti politici di minori dimensioni, ovvero il presupposto politico più recente della legge elettorale tedesca.. La legge elettorale tedesca alle prese con un sistema politico nel quale appaiono partiti politici nuovi, non coalizzabili o difficilmente coalizzabili

A un certo punto della sua storia politico – costituzionale tedesca, si verifica la vicenda per la quale all'invarianza sostanziale della legge elettorale tedesca viene associandosi, prima in forme limitate, quindi in forme quantitativamente e qualitativamente più estese, un sistema politico tedesco ormai diverso da quello che aveva caratterizzato le sue origini. Infatti dal 1983 si affaccia oltre la soglia del 5% dei voti distribuiti con il sistema proporzionale Hare-Niemayer un secondo partito "minore", quello dei Verdi (Gruenen), che riduce la quota dei voti che precedentemente erano appannaggio dei partiti maggiori. La vicenda tuttavia era resa meno grave dalla circostanza che il partito verde (il quarto partito) si presentava anch'esso come partito che, per quanto volesse collocarsi a sinistra dello schieramento politico, e non fosse, dunque, in astratto coalizzabile con entrambi i partiti maggiori, come è stato il partito tedesco centrista per eccellenza, possedeva tuttavia caratteristiche che lo rendevano coalizzabile con uno dei partiti politici maggiori, con quello più a sinistra, vale a dire l'SPD. Alla fine degli anni 90 (nel 1998) irrompe, però, sulla scena politica, aggiungendosi ai due ormai stabilmente insediati al di sopra della soglia del 5%, un quinto partito "minore", il PDS, nato sullo sfondo politico-ideologico della crisi indotta nei Laender orientali dalla riunificazione tedesca, il quale, nelle elezioni del 1998, raggiunge per la prima volta una

percentuale elettorale di poco superiore alla soglia di ammissione al riparto proporzionale dei seggi (5,1%) conquistando 36 seggi. Il quinto partito non è però solo, un altro partito, secondo una misurazione puramente quantitativa del fenomeno, ma un partito nuovo, non solo perché collocato all'estrema sinistra dello schieramento parlamentare, ma perché, a causa del suo programma, si mostra assai meno coalizzabile di quanto lo sia il partito dei verdi per quanto anch'esso collocato a sinistra della SPD. Il quinto partito, inoltre, se, in un primo tempo, nelle elezioni successive (del 2002), non riesce a confermare il successo delle elezioni del 1998, restando al di sotto della soglia di ammissione alla ripartizione proporzionale dei seggi, nelle elezioni successive (le ultime svoltesi in Germania) balza di slancio all'8,7% dei voti, ben oltre la soglia del 5%, e si aggiudica 54 seggi del Bundestag, tre più dei verdi e 7 meno dei liberali. Correlativamente si abbassa la quota dei seggi dello stesso consesso parlamentare conquistato dai due partiti maggiori. Molto forte è la perdita del partito socialdemocratico che nel periodo 1998 – 2005, ammonta a 76 seggi (passa infatti dai 298 del 1998 ai 222 del 2005); meno forte la perdita della CDU/CSU che, nello stesso periodo, ne perde 19 (passa infatti dai 245 del 1998 ai 226 del 2005). Complessivamente i due partiti maggiori perdono, dunque, nel periodo di riferimento, a beneficio dei minori, 85 seggi. I seggi loro spettanti nel Bundestag scendono a 448 (su 598), mentre i voti degli altri tre partiti, per altro politicamente disomogenei, sale a 169.

Non mi soffermo qui sulla scelta dell'SPD, alla quale la coalizione con i Verdi, non bastava a fronteggiare quella, numericamente superiore, che si sarebbe costituita con la CDU/CSU e i liberali, né sulla scelta simmetrica dei due grandi partiti di rinunciare, l'uno (SPD) e intessere una coalizione tripartita con Verdi e Partito democratico della sinistra (PDS), l'altro a formare una coalizione parlamentare e di Governo con i liberali, con il risultato di approdare, per la seconda volta nella storia della Germania postbellica, a una grande coalizione bipartita. Ciò che qui interessa mostrare è che, sommando le due cifre complessive appena esposte, l'una riguardante il totale dei seggi parlamentari dei partiti maggiori e di maggioranza, l'altra quella dei partiti minori, tutti attualmente all'opposizione, si ottiene la cifra di 614 (seggi) che travalica quella dei seggi (598) stabilmente (istituzionalmente) assegnati dalla legge al Bundestag. La differenza di 16 seggi fra la prima cifra e la seconda rappresenta quelli che nel linguaggio elettorale tedesco si denominano "Ueberhangmandate", quei seggi, cioè, che i partiti politici tedeschi hanno il diritto di conservare allorché abbiano ottenuto nelle elezioni di collegio più seggi di quelli ottenuti nelle elezioni proporzionali. Ma chi vince le elezioni

di collegio? La regola maggioritaria e quella statistica dicono che esse sono vinte dai partiti politici maggiori e che conseguentemente gli “Überhangmandate” sono appannaggio di questi stessi partiti. Nella vicenda gli studiosi della legge elettorale tedesca ravvisano un aspetto paradossale, senz’altro il maggiore, di quella legge elettorale. Al declino numerico dei due partiti politici maggiori, al loro indebolimento proporzionale, alla crescita del peso numerico, anche se non anche del peso politico, dei partiti politici di consistenza numerica minore, fa riscontro parallelo, infatti, il rafforzamento dei partiti politici numericamente più consistenti nel conteggio maggioritario dei voti. Allorquando, infatti, si procede ad effettuare la nota deduzione dei seggi ottenuti da ciascun partito con il metodo maggioritario da quelli ottenuti con il metodo proporzionale, la sottrazione di fronte alla quale ci si trova è tale che il minuendo (seggi ottenuti con il sistema proporzionale) è più piccolo del sottraendo (seggi ottenuti con il metodo proporzionale), che il risultato della sottrazione è per ciò negativo, di guisa che il partito che si trovi nella condizione descritta conserverà i seggi rappresentativi della differenza fra minuendo e sottraendo, fra seggi ottenuti con il metodo proporzionale e seggi ottenuti con il metodo maggioritario. Un fenomeno come quello descritto attribuisce, dunque, valore a quelli che vengono denominati in letteratura “negative Stimmen”, e fa emergere una certa scissione fra il risultato elettorale ottenuto dai partiti maggiori con il metodo proporzionale (per essi meno soddisfacente) e quella ottenuto dagli stessi con il metodo maggioritario (più favorevole): “Eine Partei erhält um so mehr Überhangmandate, je weniger Zweitstimmen auf sie entfallen.” In sostanza quanto più gli elettori esprimono con la seconda scheda un voto diverso da quella espresso con la prima allo scopo di non avvantaggiare troppo i partiti maggiori, tanto più il sistema reagisce azionando automaticamente un bilanciamento inverso, favorevole a questi ultimi, anche se le dimensioni di quest’ultimo, del controbilanciamento automatico, almeno in Germania, sono minori di quelle del primo, cioè del bilanciamento azionato dagli elettori.

All’opposto precedentemente, quando i partiti maggiori erano numericamente più forti, la consistenza dei voti dagli stessi ottenuti con il metodo proporzionale (il minuendo dell’operazione di sottrazione) superava generalmente quella dei voti ottenuti con il metodo maggioritario (il sottraendo di tale operazione), di guisa che il risultato finale dell’operazione deduttiva era positivo e comportava l’assorbimento, generalmente pressoché completo, dei seggi ottenuti con quest’ultimo metodo entro quelli ottenuti con l’applicazione del primo.

Sintetizzando deve dirsi che nel passaggio da un sistema politico a tre partiti politici (a due partiti e mezzo per dirla con Sartori) nel quale il partito mediano si mostrava coalizzabile a destra e a sinistra, a un sistema politico a cinque partiti, nel quale i due partiti sopravvenuti sono coalizzabili prevalentemente o esclusivamente a sinistra, la legge elettorale tedesca, rimasta sostanzialmente (pure se non formalmente) invariata dal 1949 a oggi, produce, per le ragioni già viste, una valorizzazione del sistema maggioritario, uno scarto numerico favorevole a quest'ultimo nei confronti del sistema proporzionale⁴. Tale scarto, nel periodo precedente, non affiorava perché il conteggio maggioritario dei voti, a causa della irrilevanza (non considerazione) dei voti con i quali gli elettori di quel partito erano riusciti ad eleggere un gran numero di candidati di quello stesso partito nei collegi uninominali⁵, esprimevano voti che funzionavano positivamente nelle votazioni di collegio, negativamente nelle elezioni di Land, finendo, a causa della conversione del positivo in negativo, per annegare nella preponderante distribuzione proporzionale dei seggi (di tutti i seggi) del Bundestag in quelle elezioni. Attualmente quindi il telaio proporzionale del sistema elettorale tedesco reca in sé una doppia correzione maggioritaria, oltre a quella, più nota, dello sbarramento al 5%, anche quella, meno avvertibile, degli "Ueberhangmandate", paradossalmente correlata, come si è detto, al minor peso elettorale e parlamentare dei due partiti maggiori.

5. Considerazioni generali sull'applicazione della legge elettorale tedesca al contesto politico italiano

Il sistema politico italiano si differenzia da quello tedesco sotto vari profili: a) I partiti politici maggiori, pure essendo tali, non lo sono tanto quanto gli omologhi partiti politici tedeschi, non ostante il declino elettorale fatto registrare da questi ultimi nell'ultimo decennio; b) l'esperienza del coesistere di due partiti politici maggiori e la loro dislocazione all'interno di due schieramenti politici contrapposti data da circa quindici anni, è troppo recente e del tutto diversa dal modo precedente di coesistere dei partiti nel sistema politico precedente, di guisa che la formazione di un partito politico chiaramente maggioritario nello schieramento di sinistra, questa recentissima e ancora incompiuta, non permette di misurarne la forza relativa rispetto a quella del partito

⁴ Valutabile nelle elezioni tedesche del 2005 nel 2,68% dei seggi.

⁵ Nei quali veniva messa in palio la metà dei seggi del Bundestag; di contro la distribuzione proporzionale dei seggi riguardava e riguarda, come è noto, la totalità dei seggi di quel consesso.

egemone, ma non dominante, nello schieramento di destra ;c) i partiti politici minori italiani, allo stato attuale, sono assai più numerosi degli omologhi partiti politici tedeschi e resterebbero più numerosi, pur se di poco⁶, anche se venissero ad essi applicati gli sbarramenti elettorali previsti dalla legge tedesca;d) fra i partiti politici minori, i quali, all'interno del sistema elettorale attuale, sono tutti inquadrati attualmente in due coalizioni, ve ne sono alcuni che, in forme sempre più palesi, si mostrano insofferenti a tale coalizione, da essi percepita, sembra per opposte ragioni, come forzata. Inoltre, mentre alcuni di essi, sembrano preferire liberarsi da qualsiasi vincolo di coalizione, altri mostrano di preferire alla coalizione in cui sono attualmente inquadrati, coalizioni diverse. Di altri ancora non si può ancora dire, ma essi, se supereranno la soglia di sbarramento, potrebbero oscillare fra una collocazione minoritaria di sinistra e un proprio collegamento a destra con la nuova forza maggioritaria (presumibilmente) del partito democratico.

Nell'insieme, se si applicasse la legge elettorale tedesca al sistema politico italiano, si manifesterebbero con ogni probabilità problemi che in parte non trascurabile sarebbero diversi da quelli vissuti in Germania, essendo conseguenti alla diversità del sistema politico nazionale rispetto a quello tedesco, pur dopo l'evoluzione conosciuta da quest'ultimo a seguito delle più recenti (2005) elezioni politiche generali. E' evidente, qui sta forse il profilo di maggiore diversità, onde, nel mentre che la legge elettorale tedesca ha dovuto gradualmente, e incontrando non lievi difficoltà, adattarsi a un sistema politico che da semplice che era, si è venuto progressivamente complicando, e che tuttavia è riuscito, ciò non ostante, a conservare caratteri non trascurabili del sistema politico originario⁷, nel caso italiano il primo compito che essa sarebbe chiamata ad assolvere è quello, diverso, e anzi inverso, di semplificare un sistema politico largamente frammentato in molti partiti, nel quale le egemonie politiche tradizionali sono state cancellate e le nuove egemonie appaiono tuttora scarsamente decifrabili. Un sistema dunque più complesso, il quale, pur se dovrebbe in parte piegarsi alle condizioni dettate dalla nuova legge, in parte sopravviverebbe pure dopo l'assoggettamento a tali condizioni, onde resterebbe tale (cioè più complesso del sistema politico tedesco), specialmente se all'applicazione della Bundeswahlgesetz al sistema politico nazionale

⁶ D'Alimonte calcola che i sopravvissuti sarebbero 6. Il sistema sarebbe dunque esapartitico anziché pentapartitico come quello tedesco. Ma è in via di formazione un partito che radunerebbe 4 formazioni politiche intermedie fra rifondazione comunista e partito democratico (comunisti italiani, costituente socialista, sinistra democratica, verdi), astrattamente capace di superare la soglia elettorale del 5% dei voti.

⁷ Per esempio, per quanto indebolita, l'egemonia degli stessi partiti politici sorti all'inizio della nuova esperienza politica repubblicana della Repubblica federale tedesca.

non si accompagnassero discipline ulteriori (che solo eufemisticamente potrebbero essere definite di contorno), e specialmente quella relativa alla struttura e alle funzioni di ciascun partito politico, oltre che alle relazioni reciproche e alle vere e proprie coalizioni fra partiti politici diversi. Se non fosse accompagnata, cioè, da una legge omologa alla Parteiengesetz della Repubblica federale tedesca.⁸

6. Una questione preliminare: la stabilizzazione identitaria dei partiti politici

Una questione preliminare sollevata infatti dalla prospettata applicazione della legge tedesca al sistema politico italiano è stata quella della fluidità dei partiti politici italiani, tale da non impedire che al loro compattamento nel periodo della campagna elettorale e al momento delle elezioni possa seguire successivamente una fase disgregativa che faccia riemergere quella frammentazione partitica artificialmente nascosta in vista della richiesta dei voti. Al contrario la Parteiengesetz tedesca, già nei due articoli iniziali, si preoccupa (art. 2, co. 1), di legare il concetto di partito politico⁹ a vari indici identitari, come l'aver partecipato stabilmente o durevolmente alla formazione della volontà politica del Bund o dei Laender, l'aver assicurato stabilmente una rappresentanza dei cittadini nel Bundestag o nei Landtagen, l'essere caratterizzati da un'organizzazione articolata e stabile, oltre che tale, per il numero dei propri aderenti e per la possibilità ad essi offerta di accedere alle cariche pubbliche, da offrire una garanzia circa la serietà dei propri obiettivi politici. La stessa legge richiede, inoltre, che ogni partito si caratterizzi per i suoi obiettivi programmatici (art. 1, co. 2), stabilisce che gli sia lecito utilizzare i mezzi che riesce a raccogliere soltanto per il perseguimento di tali obiettivi (art. 1, co. 3), e che perda la denominazione di partito politico quando per 6 anni non abbia partecipato ad elezioni nazionali (per il Bundestag) o ad elezioni locali (per i vari Landtagen) con proprie autonome proposte elettorali (art. 2, co. 2). Si tratta in sostanza

⁸ L'esigenza di colmare un vuoto di questa natura è avvertita nel progetto di legge Salvi – Villone (AS – 42 del 2006 recante *"Norme sul diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione"*), che, pure se più ampiamente volto a dare attuazione all'art. 49 della costituzione, propone anche disposizioni che tendono a individualizzare più rigorosamente l'identità del partito politico (concepito come associazione giuridica riconosciuta, ai sensi dell'art. 12 del c. civ. e dell'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361), anche allo scopo di ostacolare i processi artificiali di formazione post elettorale dei partiti politici, dettati da ragioni del tutto estranee a quelle del partito entro il quale essi si erano presentati agli elettori in occasione delle elezioni politiche.

⁹ Definiti come "verfassungsrechtlich notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung" all' art. 1, co.1 e come "Vereinigungen von Buergern" all'art.2, co.1, della Parteiengesetz.

di requisiti qualitativi che, con lo stabilire con rigore le condizioni legali necessarie ad acquistare la qualità di partito politico, stabilizzano l'identità di quelli che corrispondano a tali condizioni e scoraggiano la formazione estemporanea di gruppi che aspirino a porsi come partiti politici, tanto prima che dopo lo svolgimento della competizione elettorale. A tali requisiti qualitativi si affianca poi il requisito quantitativo, stabilito direttamente, al di fuori della legge sui partiti, dalla legge elettorale, nell'articolo 6, VI co.

E' evidente al riguardo che l'applicazione tout court all'Italia della legge elettorale tedesca avrebbe l'effetto di imporre ai partiti politici il vincolo quantitativo che quella legge reca in se stessa come sua peculiare caratteristica distintiva, ma non potrebbe rimediare alla carenza dei vincoli qualitativi previsti dalla legge tedesca sui partiti, introdotta nell'ordinamento tedesco già nel 1967 ma modificata proprio nel momento in cui si è andato profilando un mutamento del sistema politico che rischiava di farne saltare gli equilibri. In particolare, se non si associasse all'approvazione della nuova legge elettorale esemplata sul modello tedesco una legge sui partiti politici mirata a individuare lo statuto comune a tutti e a individualizzare l'identità particolare di ognuno, in modo da evitare, così le associazioni frettolose costitutive di unità politiche precarie, come le dissociazioni altrettanto repentine una volta che la conservazione dell'unità abbia perduto la sua utilità e anzi faccia da ostacolo al perseguimento degli interessi frazionari, si sarebbe compiuta un'opera non conducente allo scopo generale e principale della (futura?) legge elettorale, quello di ridurre la frammentazione politica del sistema. L'efficacia della nuova legge sarebbe, in sostanza, neutralizzata.

Il rafforzamento dei requisiti qualitativi, necessario a potenziare l'identità di ciascun partito politico, è dunque l'antidoto funzionale ad arginare la fluidità dei partiti politici in Italia. In questa direzione sembra essersi mosso, come detto,¹⁰ il disegno di legge Salvi – Villone, la cui regola costruttiva principale è quella (art. 3, II co.) onde lo statuto dei partiti politici (essenziali a identificarli insieme al nome, al simbolo (art. 4) e al "progetto", includente quest'ultimo, di obiettivi politici, valori ideali e "programma") deve conformare la propria disciplina, oltre che all'art. 49 cost., ai contenuti della legge ipotizzata in quel disegno "in ogni sua parte", salvo che intenda dettare "norme integrative" compatibili con tale legge, per quanto in essa non disposto. Viene in tal modo esclusa la possibilità che si formino aggregazioni politiche post elettorali improvvisate e senza statuto, prive cioè, di un'identità politica e culturale riconoscibile e

¹⁰ Vedi *supra* alla nota 7.

prive altresì di un programma politico dichiarato e altrettanto riconoscibile¹¹, e tolta la possibilità (con l'art. 3, III co.) che le formazioni politiche pre elettorali o post elettorali (e dunque frazionistiche) prive di statuto, possano giovare, oltre che dei rimborsi delle spese elettorali, anche di "ogni altra eventuale forma di accesso a risorse pubbliche." La tenuta di tali previsioni è assicurata infine dalla disposizione di chiusura, IV co. dell'art. 3, strettamente collegata a quella successiva dell'art. 11 della stessa legge, la quale attribuisce agli iscritti e/o agli organi di partito, il "diritto irrinunciabile"¹² di impugnare davanti al giudice le violazioni della legge "da parte dello statuto" e, aspetto questo assai più significativo, le violazioni dello statuto, mediante, precisa l'art. 11, "delibere degli organi collegiali di partito" o di "qualsiasi atto o comportamento che costituisca compressione, limitazione, violazione del metodo democratico" come precedentemente definito dall'art. 7.

In ogni caso lo scopo di questo appunto non è quella di sottoscrivere tutti i contenuti del disegno di legge descritto, ma piuttosto quello di osservare che esso muove verso obiettivi condivisibili e di confermare che, senza l'approvazione parallela di una legge sui partiti politici, sorretta dalla stessa ispirazione del disegno e della stessa Parteiengesetz alla quale esso sembra guardare, si frustrerebbero le ragioni per le quali si vorrebbe approvare in Italia una legge esemplata sulla Wahlgesetz tedesca.

7. La legge elettorale tedesca dal punto di vista dei partiti politici minori

Esiste evidentemente un interesse comune dei partiti politici maggiori fra i minori a che sia approvata in Italia una legge elettorale alla tedesca, naturalmente sul presupposto dell'esistenza di un sistema politico non imperniato sull'equilibrio di due partiti dominanti¹³. Non che una legge elettorale di questo tipo sia in astratto la più favorevole ai loro interessi i quali in quel modello elettorale sono verisimilmente destinati a subire una certa compressione, se li si metta a confronto con gli interessi dei partiti politici in assoluto maggiori. Indubbiamente, tuttavia, in un sistema politico naturalmente articolato (quando non artificiosamente frammentato) come l'odierno, tale legge attribuisce ad essi una percentuale di voti parlamentari che corrisponde esattamente a

¹¹ L'art. 3, III co., della legge prevede che lo statuto debba essere pubblicato sulla Gazzetta ufficiale.

¹² Così si esprime l'art. 11 del disegno di legge, che, tuttavia lo riferisce, solo agli iscritti e non agli organi del partito, menzionati accanto ai primi nell'art. 3, IV comma dello stesso.

¹³ Ché, se così fosse, essi non avrebbero alcun interesse a perseguire l'approvazione di una legge elettorale alla tedesca.

quella dei voti elettorali da essi raccolta. Inoltre, e anche questo è un interesse comune a tutti, tutti i partiti politici italiani che allo stato attuale, superano la soglia elettorale del 5% possono nutrire la non confessata ambizione di raccogliere i voti che si riversano sui partiti ad essi politicamente più affini, i quali, sempre allo stato attuale, non raccolgono consensi sufficienti a superare quella soglia.

Al di là di tale interesse comune, che riflette un dato squisitamente quantitativo, tuttavia, le ragioni politiche che inducono i partiti minori a preferire la legge elettorale tedesca differiscono profondamente fra loro in relazione alla diversa posizione da essi occupata nel contesto del sistema politico, cioè in relazione alla loro diversa capacità di coalizione.

Al riguardo l'interesse dei partiti minori centristi a sollecitare l'approvazione della Wahlgesetz, oltre a quello quantitativo, è quello, squisitamente qualitativo, a sganciarsi da alleanze politico-giuridiche che li forzano a prendere le distanze da forze politiche dello schieramento avverso alle quali si sentono politicamente vicini, senza che questo li costringa a tagliare i ponti con tutte le forze dello schieramento politico del quale essi fanno attualmente parte. La legge elettorale tedesca, individualizzandone, come si è visto, l'identità politica, non preclude certamente ad essi di rilasciare dichiarazioni politiche di collegamento preferenziale con altri partiti ai fini della formazione del futuro governo, ma li lascia giuridicamente liberi da legami di alleanza predeterminati. Ciò evidentemente amplifica la loro attuale capacità di coalizione, che da unilaterale, debole e forzosa quale attualmente è, si amplia in direzioni opposte, diventando bilaterale così accrescendo, con quella di negoziazione, la loro forza di condizionamento politico. Essi, inoltre, hanno a disposizione anche la possibilità ulteriore di fondersi reciprocamente, e di unificare le proprie forze sulla base di una cultura e di una tradizione politica comune. E' chiaro, dunque, che se si volesse italianizzare la legge elettorale tedesca, inserendovi un vincolo giuridico a scegliere e dichiarare preventivamente la coalizione alla quale si intende aderire, essi perderebbero tutto l'interesse che attualmente mostrano per quella legge elettorale, dato che fra i due interesse, quantitativo e qualitativo (o relazionale o di coalizione) che li spingono verso quella legge, quest'ultimo è quello che nettamente prevale.

Per i partiti minori collocati in posizione estrema nel sistema politico, la preferenza per l'approvazione di una legge elettorale come quella tedesca, è motivata, oltre che dall'interesse quantitativo già visto, da un interesse qualitativo del tutto opposto a quello che muove i partiti minori di centro. Non v'è dubbio, infatti, che quella

legge elettorale indebolisca la loro capacità di coalizione, la quale, d'altra parte, a causa della loro peculiare collocazione nel sistema politico è già di per se fragile, aperta come è in una sola direzione. Da ciò si deduce che, simmetricamente a quanto si è appena osservato per i partiti minori di centro, l'interesse qualitativo dei partiti minori che superano la soglia dello sbarramento elettorale e che sono collocati alle ali dello schieramento politico all'approvazione di una legge elettorale alla tedesca è quello di rafforzare le proprie caratteristiche identitarie, subordinando ad esse l'interesse alla coalizione. La conferma di tale riflessione è offerta dalla circostanza che, nel nostro sistema politico, dei due partiti collocati all'estrema, quello collocato a destra, avvalorando il proprio interesse di coalizione, si oppone all'approvazione di una legge elettorale con le caratteristiche proprie di quella tedesca che metterebbe a rischio gli sforzi da esso fino a qui fatti per avvicinare le proprie posizioni tradizionali a quelle dei partiti collocati più al centro dell'area moderata di destra.

Un problema particolare, poi, potrà essere rappresentato dai nuovi partiti politici minori. Si tratta di partiti, che potranno presumibilmente sorgere dall'aggregazione di partiti politici che singolarmente non raggiungono la soglia del 5% e che la potranno raggiungere soltanto aggregandosi. E' rispetto a queste formazioni politiche (presumibilmente in Italia una sola nuova formazione politica) che si porrà acutamente il problema della mancanza in Italia di una legge nazionale sui partiti politici. E' infatti, rispetto ad esse che le caratteristiche identitarie del nuovo partito (il nome, il simbolo, lo statuto, il programma) saranno verosimilmente, e anzi necessariamente, deboli, se non altro perché, quand'anche fossero enunciate, non sarebbero sottoposte ad alcuna verifica misurabile sulla base di parametri legislativi allo stato attuale mancanti e dunque non sarebbero giuridicamente garantite. E' lecito a questo proposito affermare che l'eventuale approvazione di una legge elettorale come quella descritta nelle pagine precedenti troverà il maggiore ostacolo verso il conseguimento del suo obiettivo di semplificazione del sistema dei partiti politici in Italia proprio nel fenomeno indicato, dato che quanto più debole e meno garantita sarà l'identità culturale e politica dei futuri, singoli, partiti, quanto più probabile sarà l'eventualità del suo successivo disfacimento dovuto al prevalere su di esse di opportunità particolari corrispondenti all'interesse peculiare di ognuna delle componenti delle nuove formazioni.

In definitiva le caratteristiche dei maggiori fra i partiti minori del sistema politico italiano attuale¹⁴, sono tali che l'applicazione delle regole elettorali mutuata dalla legge tedesca, è destinata a creare, o l'isolamento di tali partiti quando si dispongano a difesa di una propria forte identità, a meno di non voler leggere in positivo lo stesso fenomeno nel senso che l'applicazione della legge assicurerebbe preventivamente la presenza di un'opposizione parlamentare; o aggregazioni precarie dei partiti nuovi e contrassegnati da un'identità debole ed esposta al disfacimento; o a formazioni politiche centriste di una certa robustezza¹⁵ il cui impatto sul sistema politico complessivo varierebbe in funzione della forza elettorale da esse conquistata a paragone di quella conquistata dai due partiti politici maggiori¹⁶, ma che, secondo l'ipotesi più verisimile, diverrebbero determinanti per la costituzione di coalizioni politiche su entrambi i fronti, di sinistra e di destra, e tali da porre i partiti politici maggiori¹⁷ di fronte al problema dello sganciamento dalle alleanze con i partiti collocati ai lati dello schieramento politico.

8. La legge elettorale tedesca dal punto di vista dei partiti maggiori. Problemi e perplessità

L'interesse dei due partiti politici che, come si può presumere, saranno numericamente i più consistenti del rinnovato sistema politico italiano per l'applicazione della legge elettorale tedesca sarebbe certamente massimo se entrambi riuscissero ad affermarsi raccogliendo alte percentuali elettorali, ciò che ridurrebbe fortemente, come per lunghi anni (fino agli anni 80), è accaduto nella Germania postbellica, il peso dei partiti politici minori. Nella situazione attuale, caratterizzata da una frammentazione in più partiti del sistema politico nazionale, l'introduzione in Italia della legge elettorale tedesca, sarebbe certo meno favorevole di quanto lo sarebbe stata nella situazione politica precedente, dominata dai due partiti tradizionali (DC e PCI), i quali per lungo tempo hanno avuto una consistenza elettorale paragonabile a quella dei loro omologhi tedeschi. E' fuori dubbio, inoltre, che una legge elettorale caratterizzata dal maggioritario a doppio turno

¹⁴ Diverse sarebbero, infatti, torno a ripetere, le ripercussioni della legge "tedesca" se il sistema politico fosse naturalmente bipolarizzato.

¹⁵ Vale a dire che sembrano poter avvicinare la quota del 10%.

¹⁶ Per che attualmente si può ipotizzare il partito politico centrista sarebbe più forte dell'omologo partito (liberale) tedesco, mentre i due partiti politici maggiori sarebbero più deboli dei loro omologhi partiti politici della Germania.

¹⁷ Ma specialmente il neonato partito democratico.

li favorirebbe assai di più di quanto non possa attualmente la legge elettorale qui esaminata.

Partendo, in ogni caso, dai dati offerti dalla realtà politica attuale in Italia, sembra essere affermazione, non certa, ma almeno ragionevole, quella per la quale i due partiti maggiori dovrebbero raccogliere, singolarmente e complessivamente, meno voti dei partiti omologhi della Repubblica federale tedesca, i quali, per quanto elettoralmente recessivi, hanno ottenuto alle elezioni politiche del 2005, percentuali di voto rispettivamente del 35,2% (CDU/CSU) e del 34,2% (SPD) e dunque, complessivamente, una percentuale del 69,4%. Se fosse avverata l'ipotesi ragionevole assunta a base del ragionamento qui condotto, le percentuali ottenibili in Italia dai due partiti politici maggiori si aggirerebbero complessivamente intorno al 60% dei voti elettorali, e resterebbero in tale ipotesi di circa 9 punti percentuali al di sotto dei voti complessivi ottenuti da CDU/CSU e SPD in Germania. Parallelamente, lo spazio elettorale aperto ai partiti politici minori sarebbe in Italia all'incirca del 40% dei voti complessivi, di contro al 32-33% dei voti complessivi tedeschi. D'altro canto proprio i dati relativamente sfavorevoli appena esposti sono tali che farebbero emergere con più vigore i paradossi, avanti esposti, della legge elettorale tedesca. E' evidente, infatti, che, per quanto indeboliti, sarebbero i partiti politici italiani maggiori e solo essi ad aggiudicarsi il seggio in palio nelle votazioni di collegio, di guisa che, non ostante, e anzi a causa della propria diminuita forza proporzionale, essi conquisterebbero un numero di seggi più alto di quello attribuito ad essi mediante il puro calcolo proporzionale, e comparativamente più alto, e non di pochissimo, dei 16 ottenuti dagli omologhi partiti politici tedeschi. Evidentemente un calcolo preciso di tali seggi aggiuntivi non si può fare se non ad elezioni avvenute, tuttavia, proseguendo nella simulazione basata sull'ipotesi di partenza, la quota dei seggi aggiuntivi potrebbe toccare la percentuale del 4% dei seggi complessivi della Camera dei Deputati. L'approfondirsi della forbice fra conteggio maggioritario dei seggi e conteggio proporzionale dei medesimi rispetto a quella che caratterizza il sistema elettorale tedesco, porterebbe, dunque, ai partiti politici maggiori un (niente affatto trascurabile) premio occulto, misurabile nella percentuale appena esposta. Ma... a questo ragionamento che, per quanto basato su ipotesi, e su calcoli numerici, è tuttavia necessario sviluppare, è ovviamente altrettanto necessario opporre una ragione di diritto costituzionale positivo. Attualmente, infatti, l'art. 56, II comma, della costituzione recita che "il numero dei deputati è di 630, dodici dei quali eletti nella circoscrizione estero". A questo riguardo, trascurando qui il problema dell'applicabilità

della legge elettorale “tedesca” alla circoscrizione estero, l’indicazione decisiva che da tale disposizione immediatamente si trae è quella che esclude la possibilità di aggiungere ai 630 seggi categoricamente previsti dalla disposizione citata dell’art. 56 cost., i seggi ulteriori che conseguirebbero all’applicazione in Italia di quella legge elettorale. Di qui, in presenza di un ostacolo giuridicamente insuperabile come quello esposto, il dilemma: o modificare in funzione dell’approvazione prossima ventura della legge elettorale “tedesca”, l’art. 56, II co. cost., o mutilare quest’ultima legge di uno dei suoi aspetti più caratterizzanti, rappresentato appunto dal premio maggioritario variabile che essa attribuisce ai partiti politici maggiori in proporzione inversa al risultato elettorale da essi conseguito per effetto della ripartizione proporzionale dei seggi. Se si seguisse, come è verisimile, a causa della stretta dei tempi resa necessaria dalla scadenza referendaria, questa seconda strada, i partiti politici maggiori, stante la loro attuale debolezza relativa, non riceverebbero che svantaggi dall’applicazione della legge elettorale “tedesca” (la quale, oltre tutto, con la mutilazione ipotizzata, non potrebbe neppure essere ancora qualificata tale), di guisa che è arduo ipotizzare che quei partiti politici accettino senza resistenze di piegarsi a una italianizzazione di tale legge, come quella considerata. Essi si potrebbero acconciare a quel taglio, non nell’immediato, quando sono, o sono supposti essere, relativamente deboli, ma solo dopo che l’esperienza elettorale abbia dimostrato, in primo luogo a loro stessi, che la loro forza elettorale è maggiore di quella attualmente ipotizzabile, dato che se così fosse e se essi potessero ragionevolmente ipotizzare di poterla stabilmente mantenere, il premio maggioritario al quale rinuncerebbero sarebbe molto esiguo e tale dunque da renderne quasi irrilevante il sacrificio al quale dovrebbero sottostare.

Tale prospettiva di crescita si annuncia, tuttavia, difficile all’interno di un sistema politico scalare come attualmente è quello italiano e come lo stesso potrebbe essere a seguito dell’applicazione della legge elettorale “tedesca”. Nel sistema si aprirebbero infatti, prospettive di crescita, non solo per i due partiti politici maggiori, ma anche per la formazione centrista che, come già detto, potrebbe aggregare almeno tre formazioni politiche affini, oltre a costituire un polo di attrazione possibile per le componenti moderate che attualmente militano nei partiti maggiori di destra e di sinistra. Se si tiene conto di ciò, del fatto cioè che la formazione centrista è potenzialmente in grado di avvicinare la quota del 10% dei voti, e lo si aggiunge al dato, onde il partito a destra del partito maggiore dello schieramento moderato, supera già oggi, non di poco, quest’ultima quota elettorale, allora emerge una diversità ulteriore e non secondaria del

sistema politico italiano rispetto a quello tedesco, individuabile nella circostanza che, mentre in quest'ultimo i partiti politici minori sono di consistenza assai simile, lo stesso non è nel nostro sistema politico, nel quale fra i partiti politici minori, almeno due finiranno presumibilmente per occupare una posizione intermedia fra quella dei partiti politici elettoralmente più forti e i partiti politici che superano sì, la soglia del 5%, ma la superano di poco. Una situazione come questa propone seri ostacoli alle prospettive di crescita dei partiti politici maggiori e questa circostanza alimenta dubbi ulteriori quanto alla loro disponibilità a rinunciare al premio di maggioranza occulto che la legge elettorale "tedesca" accorda loro, quando la loro egemonia versi in situazione precaria. Naturalmente, sul versante opposto, la formazione di questi partiti intermedi, potrà suscitare gravi difficoltà alle possibilità dei partiti politici minori meno consistenti di raggiungere il quorum fissato dalla legge elettorale la cui applicazione in Italia si vuole qui esaminare.

9. L'applicazione in Italia della legge elettorale tedesca dal punto di vista del collegamento fra partiti (bipolarismo)

Sulla base delle considerazioni esposte, e ammesso e non concesso che si possa prescindere dalle obiezioni che sono state avanzate¹⁸, si può ritenere che un'applicazione al sistema politico nazionale di una legge elettorale esemplata su quella tedesca, riesca a garantire l'alternanza di opposte coalizioni politiche al Governo, ovvero il c.d. bipolarismo? Il problema esiste in quanto da ogni parte si dice di voler conservare l'assetto bipolare del sistema politico.

Il risultato bipolare prodotto dall'applicazione della legge tedesca al sistema politico italiano, per come oggi si configura, appare per altro oltremodo dubbio.

Sul versante sinistro del sistema politico, infatti, almeno uno dei partiti collocati a sinistra del partito democratico, quella che già ora è in grado di superare la soglia di sbarramento del 5% sembra voler utilizzare la legge "tedesca" (lo si è già detto) per assumere un ruolo più chiaro di opposizione, e dunque si coalizzerebbe con il nuovo partito democratico solo a condizione della rinuncia di quest'ultimo a coalizzarsi con il (nuovo) partito di centro. D'altra parte la stessa pretesa di esclusione, a parti invertite, sembra avanzata dal partito di centro, nella forma attuale o in quella riformata, nei

¹⁸ Delle quali, pure essendo conosciute, sembra non volersi tenere alcun conto allorché si discute dell'applicazione della legge elettorale tedesca al sistema politico italiano.

confronti di quello stesso partito della sinistra. Il nuovo partito democratico si troverà dunque di fronte al dilemma se coalizzarsi con il suo partito (o con i suoi partiti) di sinistra, o coalizzarsi al centro rinunciando all'appoggio di uno almeno dei due partiti collocati alla sua sinistra. Nella prima ipotesi, a causa della assai probabile insufficienza numerica della coalizione di sinistra, si realizzerebbe un bipolarismo squilibrato o bloccato, che penderebbe sempre dalla parte opposta, cioè dalla parte destra. Nella seconda ipotesi la coalizione del partito democratico con la formazione politica centrista, non sarebbe con ogni verosimiglianza, ugualmente sufficiente a dare vita a una coalizione maggioritaria, idonea a governare. Se, poi, a tale più ristretta coalizione dovesse aderire il partito di sinistra intermedio (se si formerà e avrà forza sufficiente) tra il partito democratico e quello di sinistra estrema (il termine è utilizzato in senso strettamente topologico), le possibilità di dare vita a una coalizione politica maggioritaria ovviamente aumenterebbero, ma, o potrebbero ancora non bastare a conquistare la maggioranza, o potrebbero dare vita solo a un bipolarismo del tutto debole. Di qui la possibile tentazione del nuovo partito maggioritario, che secondo alcuni corrisponderebbe all'ipotesi più altamente probabile, di costruire un'alleanza con il maggior partito dell'area opposta. Ma gli ostacoli a tale "grande coalizione" sarebbero in Italia assai più forti che in Germania, dove non esiste un partito di centro paragonabile per dimensioni a quelle che potrebbe avere l'omologo partito centrista italiano e dove per giunta i due partiti maggiori sono allo stato attuale visibilmente deboli. Il formarsi di una coalizione di quel tipo, che segnerebbe la fine del modello bipolare, se resta quindi, anche a mio avviso, una possibilità indotta dall'approvazione di una legge elettorale esemplata su quella tedesca, rappresenta, però, un'eventualità non primaria, se non remota, e comunque meno probabile di quella rappresentata dall'affermarsi di un bipolarismo squilibrato e perciò astratto e ineffettivo.

Il vantaggio delle coalizioni di destra starebbe, invece, nel fatto che, aggregandosi con il centro, il partito maggiore di quello schieramento, pur risultando condizionato dall'alleanza con quel partito assai più di quanto non lo sia secondo le regole elettorali attuali, non perderebbe con altrettanta sicurezza l'alleanza politica con il partito (o con i partiti) collocato (collocati) alla propria destra, anzi avrebbe tutto l'interesse a conservarla. Esso, quindi, sembra destinato, con l'applicazione delle regole elettorali tedesche, a vedere attenuata la propria egemonia nei confronti dei partiti alleati (specialmente di quello centrista), ma avrebbe la possibilità di collocarsi stabilmente con i suoi alleati al centro del nuovo sistema politico. L'esitazione di quel partito ad

accettare le regole “tedesche” sembra pertanto più collegata alle pressioni della formazione collocata alla sua destra che teme di tornare alla posizione marginale a cui lo ha storicamente condannato il regime proporzionale puro egemonizzato dalla DC, che non all’effettiva possibilità di ritorno di quella situazione politicamente marginale, data la non corrispondenza delle basi culturali del partito maggiore dell’attuale schieramento di destra con quelle che sorreggevano il partito democristiano, assai più complesso del primo nelle proprie ispirazioni politiche. Il quadro descritto potrebbe saltare solo per la volatilità delle alleanze politiche della Lega Nord, il partito meno legato a tradizioni ideologiche e, perciò, più agile e manovriero. In questo caso, accanto al bipolarismo squilibrato e a quello debole potrebbe affacciarsi un bipolarismo accidentale e precario, legato al prevalere di convergenze politiche occasionali, non preventivabili e al momento opportuno disinvoltamente reversibili.

Gli esiti bipolari dell’applicazione al sistema politico italiano della legge elettorale “tedesca” non sembrano dunque affatto, né giuridicamente, né politicamente, garantiti, se si ragiona in base alle caratteristiche il sistema politico presenta attualmente. Se, per cause diverse da quella rappresentata dalla legge elettorale, esse dovessero mutare, se il sistema politico italiano dovesse riassetarsi per sue dinamiche interne su un assetto “naturalmente” bipolare, allora evidentemente il discorso cambierebbe e si scioglierebbe anche l’ostacolo costituzionale opposto dall’art. 56, II co. cost., dato che la dominanza di due grandi partiti dominanti eliminerebbe la questione dei seggi aggiuntivi e l’applicazione della legge “tedesca” tornerebbe anche per loro ad essere apprezzata. Ma questa è un’ipotesi altamente improbabile (e neppure, per quel che penso, per l’Italia, desiderabile) se si parta, come non si può non fare, dalla situazione politica come attualmente si presenta.

10. Altre prospettive elettorali oggi discusse. Non più che un cenno

Dall’impossibilità riconosciuta da molti (e che comunque è qui da me sostenuta) di applicare in Italia la legge elettorale “tedesca” a un sistema politico a 6 o 7 partiti, se non privandola (per obbligo costituzionale) di quegli anticorpi maggioritari che essa oppone alla distribuzione proporzionale dei voti in un sistema politico a cinque partiti, nascono

altre proposte elettorali¹⁹, le quali si prefiggono lo scopo principale di accordare un premio (seppure implicito) ai partiti politici maggiori, e quello concomitante di contenerlo entro limiti compatibili con l'obiettivo di preservare il pluralismo politico e talora di compensarlo con vantaggi da accordare a partiti deboli sul piano nazionale, ma forti localmente.

A questi vantaggi accordati implicitamente ai partiti più grandi e a quelli minori con forte concentrazione locale non sembrano corrispondere vantaggi accordati ai partiti minori, specialmente se di centro, avvertiti questi ultimi come titolari di una rendita di posizione, come possibile “motore immobile” di eventuali maggioranze future.

L'effetto maggioritario viene raggiunto prevedendo di distribuire proporzionalmente ai partiti i voti da essi ottenuti all'interno di circoscrizioni medio – piccole entro le quali sarebbero in palio da 12 a 16 seggi²⁰, la metà dei quali (da 6 a 8) spetterebbe a candidati eletti nell'ambito di collegi uninominali ritagliati all'interno delle circoscrizioni²¹. In questa situazione i partiti maggiori si aggiudicherebbero verisimilmente i seggi messi in palio nei collegi uninominali, che, tuttavia, perderebbero se la distribuzione proporzionale dei seggi della circoscrizione, effettuata con il metodo di Hondt, assicurasse loro un numero altrettanto grande di seggi o anche evidentemente, un numero maggiore. In sostanza è prevedibile che con tale meccanismo i partiti maggiori si aggiudichino almeno la metà dei seggi in palio nella circoscrizione, salvo ad aggiudicarsene un numero maggiore se il saldo fra distribuzione proporzionale e distribuzione maggioritaria dei seggi sia favorevole alla prima. Nel caso opposto, se cioè i partiti ottengano nei collegi, più seggi di quanti spettino loro nelle circoscrizioni, essi conserveranno quei seggi (cioè la metà dei seggi circoscrizionali), provocando una diminuzione equivalente dei seggi da distribuire proporzionalmente fra i partiti, che scenderebbe al di sotto della metà dei seggi circoscrizionali. Un effetto controporzionale questo che appare più selettivo di quello tedesco dell'attribuzione di seggi aggiuntivi nell'ipotesi descritta.

Sul versante compensativo la proposta, eliminando la soglia di sbarramento nazionale del 5% dei voti validamente ottenuti, consente a partiti rimasti al di sotto di

¹⁹ Mi riferisco alla proposta contenuta nella c.d. “bozza Vassallo” della quale per altro manca ancora (o almeno io non conosco) una precisa versione scritta.

²⁰ Esso sarebbe raggiunto implicitamente, mutuando tale soluzione dalla legge elettorale spagnola, per altro italianizzando la dimensione delle circoscrizioni, che sarebbe da ritagliare secondo un criterio più uniforme di quella indicato in quella legge.

²¹ Soluzione questa mutuata dalla legge elettorale tedesca, che, nella proposta esaminata, non viene apprezzata per la selezione che impone (effetto spagnolo), ma per la visibilità dei candidati offerta agli elettori, consentendo a questi ultimi di sceglierli consapevolmente.

tale soglia nazionale di partecipare alla distribuzione proporzionale dei seggi su base locale allorché abbiano ottenuto, su tale base, una percentuale di voti che raggiunga o si avvicini alla soglia di sbarramento circoscrizionale, che, secondo l'ipotesi della bozza che presenta il progetto, della quale è essenziale la verifica, dovrebbe essere mediamente (e dunque non in tutte le circoscrizioni, ma, secondo la bozza, solo in quelle più piccole, ciò che suscita vari dubbi) inferiore al 5% dei voti validi.

Quali dei partiti politici sarebbero svantaggiati dall'applicazione degli orientamenti (per ora non tradotti in regole) dalla bozza? Si tratta dei partiti politici minori che, pure avendo raggiunto la quota di sbarramento tedesca sul piano nazionale, si trovino di fronte a sbarramenti circoscrizionali più alti al livello circoscrizionale. Dal punto di vista del loro interesse, le proposte della bozza sarebbero penalizzanti e difficilmente accettabili dato che i loro voti sarebbero assorbiti dai partiti politici più forti.

Altri aspetti della bozza, relativi all'unicità del voto e della scheda e alla ripartizione dei voti di ciascun partito fra i propri candidati che nel collegio siano stati i migliori perdenti e quelli da essi presentati nella lista bloccata (che si vuole breve) della circoscrizione, assai squilibrata a favore dei primi, sono in questa sede assai meno interessanti di quelli appena considerati, in quanto sono questi ultimi che riguardano il rapporto fra i partiti e non le questioni di distribuzione dei seggi all'interno di ciascun partito²².

Un giudizio di insieme sulle proposte della bozza, allo stato attuale della sua elaborazione, a parte quello positivo sui suoi orientamenti ultimi, sembra precluso dalle troppe incertezze che gravano su aspetti strategici essenziali del suo contenuto. Essi riguardano in particolare il taglio delle circoscrizioni elettorali che, pure se non disomogeneo come quella delle circoscrizioni spagnole, non riceve in quella bozza alcuna indicazione relativa ai criteri secondo i quali dovrebbe essere condotto. Da esso dipende evidentemente anche l'altra questione, ugualmente cruciale, relativa alla precisa determinazione delle varie soglie di sbarramento in ciascun tipo di circoscrizioni diversamente tagliate. Solo dopo il chiarimento di tali essenziali questioni, la bozza, trasformata in vero e preciso progetto elettorale, potrà formare oggetto di discussione e di trattativa fra i partiti, oltre che oggetto di più puntuale valutazione da parte degli studiosi.

²² Sulla proposta emendativa relativa a questo aspetto, avanzata da Bassanini, nel suo recentissimo contributo sul tema (*Sul progetto di legge elettorale del partito democratico, Osservazioni sulla c.d. bozza Vassallo* e ivi pp. 8 -9) si può senz'altro convenire.