

Ragionando di legge elettorale fra scetticismo e moderata speranza

di Sergio STAMMATI

1. Del prius (costituzionale e del posterius (politico)

Dappertutto vi è il problema del rapporto fra discipline giuridiche e caratteristiche del sistema politico quando si parla di sistemi elettorali. Si tratta di due assi ineliminabili del problema. Né generalmente si sente la necessità di stabilire fra queste due diverse componenti del problema complessivo quale sia il prius e quale il posterius. Il più delle volte, o almeno nei Paesi più stabili, esigenze politiche e esigenze politiche viaggiano in parallelo. Non c'è bisogno, quindi, di spingere l'analisi più in là. Diversa è invece la situazione italiana dove le ragioni del sistema politico tendono continuamente a trascinare al di là degli argini entro i quali dovrebbero essere fatte valere e nella quale perciò si deve sempre ricominciare a ridisegnare i confini delle competenze rispettive delle regole giuridiche, costituzionali e legislative, e delle scelte politiche che accompagnano le prime e le seconde. Il fatto che poco più di un anno fa sia stata approvata una legge elettorale da parte della maggioranza parlamentare (e governativa) di allora è il segno di questa instabilità dei confini e del fatto che in quel caso le ragioni delle scelte politiche abbiano fatto premio sulle ragioni schiettamente costituzionali.

Oggi, quindi, il discorso riparte dall'affermazione dell'esigenza opposta di ristabilire il primato logico-giuridico delle ragioni costituzionali sulle ragioni politiche, oltre che per motivi di intrinseca razionalità ordinamentale, anche perché tale affermazione non si oppone affatto al pieno sviluppo della libertà di scelta politica del sistema elettorale considerato migliore, ma contrasta semplicemente la pretesa di cancellare le ragioni costituzionali sottostanti a tale scelta. La proposta di formalizzare quest'ordine di valori in una formula costituzionale che garantisca l'approvazione delle leggi elettorali a maggioranza qualificata (secondo un modulo che potrebbe corrispondere anche a quello dell'art. 79 della costituzione, con il quorum, tuttavia, della maggioranza assoluta) è, dunque, condivisibile e in alcuni interventi (Ruggeri) ampiamente argomentata, ma rappresenta anche il segno dell'esigenza di salvaguardare giuridicamente un valore che il sistema politico – costituzionale, non ostante quelli che sembrano essere ora gli orientamenti dominanti, non ha tuttora solidamente assimilato. Oggi la priorità dell'ordine costituzionale su quello politico si fonda su una convenzione costituzionale, poggia, cioè, su una fonte, considerata fortissima altrove, ritenuta qui troppo fragile e perciò tale da esigere una rigenerazione formale.

2. Il prius costituzionale, il compromesso politico maggiore e il primo dei compromessi politici minori. La forma ambiziosa di quest'ultimo e le sue conseguenze

Stabilita (almeno in teoria) la priorità delle ragioni costituzionali su quelle politiche, si tratta di esaminarne le conseguenze, o più semplicemente la conseguenza, che è quella di un compromesso fra le forze politiche che, in un momento dato, sono in Parlamento, maggioranza e opposizione. Un compromesso naturalmente fondato sul comune riconoscimento dei principi fondamentali che sorreggono l'impalcatura costituzionale, i quali, se il compromesso fosse puramente politico potrebbero essere ipoteticamente esposti a rischio al quale si potrebbe tentare di rimediare poi innescando processi di revisione costituzionale diretti a legittimare ex post i prodotti legislativi legittimati ex ante sulla base di pure e semplici aritmetiche parlamentari.

La priorità dell'ordine costituzionale su quello direttamente politico implica, dunque, conseguenze sostanziali di principio e conseguenze formali di metodo, consistenti queste ultime nel rendere necessario un accordo politico della maggioranza con la minoranza. Lo si potrebbe denominare questo, "compromesso (politico) maggiore" per differenziarlo da altri tipi, ugualmente politici, di compromesso, che non sono costituzionalmente necessari, ma che possono giocare e che in effetti giocano, nel caso italiano, un ruolo decisivo, che può spingersi fino a compromettere la possibilità di stipulare il compromesso maggiore e, andando più in là, può spingersi fino a scuotere o a capovolgere lo stesso ordine di priorità fra ordine costituzionale (*prius*) ordine politico (*posterius*). Li si può chiamare, questi ulteriori compromessi (sono infatti più di uno) "compromessi politici minori", dei quali quello che in questo momento interessa considerare, è il primo, quello, cioè, che si innesta immediatamente sul compromesso politico maggiore. Quest'ultimo, naturalmente, è quello che dovrebbe coinvolgere maggioranza e minoranza parlamentare. Ma il punto è questo. Il compromesso che deve essere sottoscritto da maggioranza e minoranza parlamentare deve coinvolgere tutta la maggioranza e tutta la minoranza parlamentare? Se così fosse ecco allora farsi presente la necessità del primo dei compromessi politici minori, secondo il quale tanto la prima che la seconda potrebbero sottoscrivere quel compromesso solo dopo essere riuscite a stipulare al proprio interno un accordo che soddisfi tutte le forze politiche presenti all'interno dei due schieramenti contrapposti. In tal modo sarebbe evidentemente il primo dei compromessi politici minori a fissare le condizioni di agibilità del compromesso costituzionale, cioè del compromesso politico maggiore. Questa concatenazione di compromessi sembra essere, se non mi sbaglio, tacitamente presupposta come necessaria nelle discussioni (vere e proprie trattative) che dovrebbero portare a scrivere la nuova legge elettorale. In definitiva sembra che si stia contrapponendo alla logica della maggioranza semplice che ha fatto da levatrice alla legge elettorale vigente, la logica opposta dell'unanimità politica considerata condizione indispensabile per l'approvazione di una legge elettorale costituzionalmente accettabile. Ma le cose, naturalmente, non stanno così perché, nessuna disposizione, nessun principio costituzionale può essere chiamato a base di una convenzione come quella descritta che rappresenta una vera e propria camicia di Nesso, buona a soffocare, piuttosto che a ossigenare, qualsiasi buon progetto elettorale. Si tratterebbe di una convenzione dal vago sapore internazionalistico alla cui stipulazione parteciperebbero, quasi fossero espressione di veri e propri Stati, i diversi partiti politici esistenti. Si tratterebbe di una convenzione fondata su una sorta di oltranzismo costituzionale per il quale per approvare una legge ordinaria come quella elettorale, certamente nevralgica

perché impinge in materia certamente costituzionale, sarebbe richiesta un consenso che travalica di gran lunga quella necessario a modificare le disposizioni della costituzione o quelle necessarie ad approvare una qualsiasi legge costituzionale. Si tratterebbe, ancora, di una convenzione del tutto ambigua perché dietro mostra di ossequio alla costituzione rivelerebbe il predominio del sistema politico su quello costituzionale al quale si farebbe carico di pretese che a quest'ultimo sono del tutto aliene. Si tratterebbe insomma di una superconvenzione introduttiva di una metaregola costituzionale, o, per dirla più semplicemente, di una normativa convenzionale che terrebbe in scacco la normativa costituzionale.

3. Il prius costituzionale, il compromesso politico maggiore e il primo dei compromessi politici minori. La forma debole e quella intermedia di quest'ultimo.

3.1 Il compromesso politico-costituzionale maggiore affiancato da un compromesso minore "debole". Primo approccio all'ipotesi del compromesso maggiore stipulato con un solo partito di parte avversa.

Scartata teoricamente la tesi che volesse legittimare la futura legge elettorale fondandola su una convenzione unanimistica come quella descritta e agganciandola a necessità dedotte da principi e/o disposizioni costituzionali, resta da vedere se la convenzione costituzionale che esige il "compromesso maggiore", possa essere associata a una convenzione espressiva di un diverso "compromesso politico minore". Occorre allora chiedersi se, in ipotesi, quest'ultima minore convenzione politica potrebbe dirsi rispettosa della convenzione relativa al "compromesso politico maggiore" quando essa fosse stipulata fra i partiti della maggioranza (considerati in ipotesi concordi) e qualcuno dei partiti dell'opposizione così da potersi considerare rispettata la regola costituzionale, per adesso emersa nella forma convenzionale, che esige l'approvazione della legge elettorale da parte di partiti politici estranei alla maggioranza governativa. Al limite, considerandola in una sua variante debole, ci si potrebbe chiedere se la convenzione maggiore sarebbe rispettata ove quella minore fosse concordata, secondo l'ipotesi testé formulata, fra i partiti della maggioranza governativa e alcuni partiti dell'opposizione che rappresentassero una minoranza dell'intero schieramento dei partiti collocati nell'area dell'opposizione parlamentare. Ritengo al riguardo che una convenzione così congegnata dovrebbe essere considerata elusiva e in definitiva contrastante con il principio costituzionale implicito che sostanzia il compromesso politico maggiore. Ad essere violato sarebbe infatti, il principio di parità delle parti che stipulerebbero il compromesso, considerato, non tanto sul piano quantitativo, quanto su quella qualitativo. Da un lato, infatti, lo schieramento di maggioranza proverebbe con la sua stessa esistenza la propria capacità di essere una forza di governo e con ciò la propria piena legittimazione alla sottoscrizione del compromesso maggiore; dall'altro lato il segmento politico minoritario dell'opposizione non sarebbe rappresentativo di quest'ultima, non potrebbe riuscire per ciò a garantire una capacità politica parallela e dunque l'eventuale sottoscrizione da parte sua del compromesso maggiore, non

garantirebbe che la legge elettorale concordata fra parti così disuguali, potrebbe giovare altrettanto allo schieramento delle forze in un certo momento al Governo e allo schieramento delle forze di opposizione. Si potrebbe aggiungere che a fortiori il compromesso stipulato fra le forze dello schieramento governativo e uno soltanto dei partiti dello schieramento opposto sarebbe ugualmente in contrasto con il principio costituzionale implicito sottostante al compromesso politico maggiore. Ma la deduzione sarebbe affrettata, dato che, in taluni casi, lo spirito di quest'ultimo compromesso sarebbe violato (se l'unico partito stipulante fosse minoritario all'interno dello schieramento di opposizione), in talaltri, invece, quello stesso spirito sarebbe rispettato (qualora il partito di opposizione stipulante fosse dominante all'interno del proprio schieramento).

Quest'ultima osservazione, se condivisa, permette di concludere che non sempre il compromesso politico maggiore esige di essere affiancato da un compromesso politico minore, potendosi dire costituzionalmente convalidato anche in assenza di quest'ultimo, ricorrendo certe circostanze. La penultima delle osservazioni svolte permette, a sua volta, di osservare come la mera circostanza che il compromesso politico maggiore sia affiancato da un compromesso politico minore non basta di per sé a considerare costituzionalmente legittimo il primo di tali compromessi. Il compromesso politico minore, in conclusione, può essere, in certi casi non necessario, in certi altri, invece, necessario, ma nondimeno, per la sua debolezza, costituzionalmente insufficiente.

3.2 Il compromesso politico-costituzionale maggiore affiancato da un compromesso politico minore "intermedio". Approccio ulteriore all'ipotesi del compromesso maggiore stipulato con un solo partito di parte avversa.

Se si svolgano ulteriormente, volgendo al positivo, le osservazioni problematiche precedenti, si è autorizzati a considerare che il compromesso politico costituzionale maggiore può essere validamente stipulato fra forze politiche le quali all'interno dei rispettivi schieramenti, di maggioranza e di opposizione, si trovino in posizione maggioritaria e possano perciò essere considerate rappresentative dell'uno e dell'altro dei due schieramenti. Ciò getta luce teorica sulla dimensione costituzionalmente necessaria del rapporto fra compromesso politico – costituzionale maggiore e compromesso politico minore, inteso quest'ultimo, lo si ripete, come accordo politico fra i partiti dei due diversi schieramenti. Il compromesso politico minore per essere considerato anch'esso costituzionalmente necessario e quindi funzionale alla valida stipulazione del compromesso politico- costituzionale maggiore, deve : a) essere imposto dalla mancanza di un partito nazionale politicamente dominante all'interno di ciascuno dei due schieramenti o all'interno di uno solo di essi; b) non essere troppo debole e perciò non rappresentativo degli schieramenti in cui militano le due parti contraenti o (ipotesi più verisimile), anche di uno solo dei due schieramenti politicamente contrapposti; c) non essere troppo forte (o quanto meno non costituzionalmente vincolato ad essere tale) per non far slittare il sistema elettorale verso una china unanimistica dove il sistema politico impone la sua regola a quella costituzionale. In conclusione per essere costituzionalmente valido il compromesso politico minore deve rispettare le condizioni

a) e b); se assume una forma più forte di quella intermedia, definita dal rispetto di quelle due condizioni, quel compromesso (ipotesi c) non potrà essere detto invalido, ma imporrà all'ordinamento costituzionale un vincolo unanimistico.

Occorre dunque distinguere per quanto riguarda il nostro Paese fra esigenze dell'ordinamento costituzionale ed esigenze dell'ambiente politico – costituzionale, fra le quali esiste una sproporzione favorevole alle seconde. Riguardo alle prime il compromesso politico costituzionalmente necessario è quello stipulato fra le forze maggioritarie nello schieramento di maggioranza e in quello dell'opposizione. Riguardo alle seconde il compromesso (minore) deve essere condiviso da tutte le forze politiche presenti nei due schieramenti. Non sono infatti emersi fino ad ora partiti politici nazionali rappresentativi delle esigenze politiche fondamentali degli schieramenti in campo, e dunque capaci di stipulare compromessi costituzionali con le forze omologhe dello schieramento politico contrapposto, né capaci (come ulteriore opzione) di stipulare alleanze selettive all'interno di ciascuno di essi, distinguendo fra le esigenze delle seconde forze dello schieramento ed esigenze delle terze e quarte forze del medesimo. Anche queste ultime, infatti, sono necessarie a costituire la maggioranza dei governi attuali e futuri e dunque non possono essere negativamente selezionate dalle forze politiche maggiori, la forza delle quali è insufficiente. E' in questa situazione, politicamente ed elettoralmente bloccata che le clausole di sbarramento, o non riescono a decollare, o possono decollare in base al tacito accordo del futuro aggiramento delle stesse una volta che saranno state introdotte. E' in questa stessa situazione che la clausola di differenziazione dei due schieramenti, preferita e considerata inevitabile dagli stessi, è costituita dalla previsione di un premio da accordare alla coalizione vittoriosa nella competizione elettorale.

4. Il prius (legale) e il posterius (politico) relativi alla legge elettorale approvata.

Una volta approvata, la legge elettorale dovrebbe essere applicata secondo lo spirito oggettivo dal quale sono sostenute le sue disposizioni a meno che essa stessa (come notoriamente avviene nel caso francese) apra spazi di contrattazione politica alle forze politiche destinatarie delle sue disposizioni. Ciò corrisponde all'esigenza di affermare al livello della legge ordinaria la priorità del valore legalità rispetto al valore politicità. Una volta che quest'ultimo abbia trovato tutto lo spazio che incontestabilmente gli spetta al livello della formulazione di una disciplina legislativa elettorale che non esorbiti dai vincoli costituzionali di principio e di metodo ai quali deve pur essere sottoposta, sembra coerente che, una volta trovata la formula elettorale preferita, il dettato di quest'ultima venga puntualmente rispettato, evitando l'apertura di un secondo compromesso politico minore fra i partiti che, all'interno dei rispettivi schieramenti, abbiano già stipulato il primo compromesso politico di quella specie. Diversamente stanno le cose quando la legge elettorale sia stata il frutto di una negoziazione fra i soli partiti politici che caratterizzano il sistema con esclusione dalla prima negoziazione dei partiti minori ed essa, a compensazione di tale esclusione, apra uno spazio negoziale fra i partiti politici maggiori e quelli minori, precedentemente esclusi. In questa ipotesi la negoziazione politica sub lege appare giustificata. Quando invece tutti i partiti politici, all'interno dei

rispettivi schieramenti, abbiano preso parte alla negoziazione della legge elettorale, l'apertura di una seconda negoziazione assume inevitabilmente la caratteristica del recupero di una priorità del politico anche nello spazio di applicazione della legalità ordinaria, che distorce e relega in secondo piano i valori caratteristici di quest'ultima. Il posterior politico diventa dunque anche in questa fase il prius che tenta di recuperare spazi di agibilità politica per i partiti politici ai quali, eventualmente ed eccezionalmente, la disciplina legislativa li abbia negati o ristretti. Il sistema politico frastagliato interviene in tal modo due volte, al livello costituzionale e a quello legislativo, operando in quest'ultima ipotesi, chiaramente (pure se in modo dissimulato) in contrasto con le prescrizioni elaborate in sede di formulazione della disciplina elettorale, operando, cioè, in fraudem legis. Un buon sistema elettorale sembra essere, dunque, quello che consente al sistema politico di intervenire una sola volta nella scelta della migliore disciplina elettorale e che si oppone alla manipolazione delle proprie regole, o quello che esplicitamente consente un doppio intervento mirato a realizzare le ragioni della propria coerenza interna.

4. Sistema elettorale e sistema politico. Alcune osservazioni conclusive La legge elettorale deve essere aperta a più di una formula politica, ma inesistenza di suoi obiettivi autonomi

Nella sequenza di priorità appena esposta per tratti concisi, il prius costituzionale, nelle forme che ha assunto nel 1948 ha rivelato un'elasticità che gli ha permesso di dare spazio a formule politiche fra loro molto diverse. A propria volta le leggi elettorali del 1948, con la loro elasticità, hanno dato spazio a formule politiche assai diverse fino a che gli argini del proporzionalismo puro e della massimizzazione della rappresentatività delle quali erano espressione, sono stati superati dalle ondate politiche del nuovo sistema.

Le formule politiche hanno mostrato chiaramente a quel punto di volersi porre come il nuovo prius di una diversa disciplina elettorale ritenuta più conforme alle necessità del sistema politico di darsi una forma bipolare. Le leggi elettorali del 1993, orientate al bipolarismo e alla governabilità, si sono mostrate, infatti, come il posterior della nuova formula politica dominante.

Si può invertire questa concatenazione logica pretendendo dalla legge elettorale che essa conformi positivamente il sistema politico? O si può chiedere ad essa qualcosa di meno, cioè di non confermare il sistema bipolare nella forma rigida che presentemente lo caratterizza?

Ritengo che se si rispondesse positivamente alla prima questione si caricerebbe l'ordinamento giuridico di una responsabilità che eccede le sue possibilità e perciò le sue responsabilità. Una smentita a questa opinione potrebbe essere offerta dalle leggi elettorali del 1993, che hanno riconformato il sistema politico, traendolo fuori dalla sacca della nota convenzione ad excludendum e conducendolo al traguardo dell'intercambiabilità bipolare delle maggioranze parlamentari e di governo. Ma questo esempio può provare due cose opposte. Se è vero, infatti, che il sistema politico, traumatizzato dagli avvenimenti di quell'anno, ha quasi subito una legge elettorale che lo riformava e ha consentito l'affermazione di maggioranze parlamentari stabili, a danno

delle forze di opposizione, è pur vero che quando il sistema si è gradatamente rimesso dallo stordimento dal quale a causa delle convergenti crisi, internazionali e interne, era stato colpito, esso si è puntigliosamente impegnato a riguadagnare le priorità perdute, a riprendere, cioè, il sopravvento sulla disciplina elettorale da poco approvata, recuperando, con le varie discipline di contorno, tutti gli spazi frazionari che quella legge aveva in gran parte ridimensionato. L'esempio dimostra, inoltre, che il posterior di una legge elettorale può essere rappresentato, non solo da accordi fraudolenti fra partiti, ma anche da leggi di finanziamento che ne contraddicono lo spirito e gli effetti unificanti e da regolamenti parlamentari (o da eccezioni consentite a tali regolamenti) che, in questo stesso spirito frazionario, favoriscono la formazione di piccoli gruppi. E' assai dubbio, infine, per dirla eufemisticamente, che il sistema politico sia disposto oggi a ripristinare le leggi elettorali del 1993 e a intonare ad esse la normazione di contorno

La risposta alla seconda questione va invece indubbiamente nel senso opposto. Se non ci si può attendere, infatti, che la legge elettorale disciolga le rigidità profonde di un sistema politico ad esse abbarbicato, pretendendo che essa infranga la rigidità della relazione di prius e di posterior che la lega al sistema politico, non si può non condividere la preoccupazione che il sistema elettorale possa rappresentare il posterior di un sistema politico, per esempio di una certa forma del sistema bipolare, divenuto gradatamente altro da quel prius di cui la legge vigente (non mi riferisco qui a una legge particolare) era originariamente destinata ad essere appunto il posterior. In questo senso la legge elettorale deve essere abbastanza elastica da registrare e eventualmente da incoraggiare i mutamenti del sistema politico ad essa sottostante, intuendone e quasi anticipandone le dinamiche evolutive. La legge elettorale, in altri termini, individuando le crepe che vi si aprono, deve essere congegnata in modo da recepire i processi di mutamento interni al suo prius politico, in modo da non bloccarne lo sviluppo (condivido per questo aspetto l'opinione di Onida), anche se sarebbe velleitario attendersi da essa una funzione ulteriore di natura positiva, come quella di imporre per suo mezzo la coesione a un sistema politico che vi si ribelli. Occorre distinguere bene infatti, fra obiettivi della legge elettorale e obiettivi del sistema politico chiamato a formularla. Il valore della coesione delle coalizioni politiche deve essere, qualora riesca per sua propria forza ad esserlo, un obiettivo delle forze politiche di un sistema, rappresenta un dover essere che dipende per intero da un certo modo d'essere dei partiti politici e delle loro relazioni reciproche, non può essere obiettivo autonomo della stessa legge elettorale.

Il merito indiscutibile del sistema politico bipolare in Italia, della sua distorsione favorevole alla governabilità, è stato quello di avere acquisito all'area delle forze idonee al governo tutti i partiti presenti nel sistema politico. In questo senso esso è stato anche rappresentativo, oltre a dimostrarsi, con il ricambio delle coalizioni partitiche al governo, anche alternante. Il suo limite è stato quello dell'aver assorbito al proprio interno molte delle rigidità storiche dei singoli partiti coalizzati, le quali si sono riprodotte (né poteva essere diversamente) entro ciascuno degli schieramenti bipolari. Le leggi elettorali del '93, da loro canto, hanno registrato quel bipolarismo rigido (peraltro reso ancor più tale, in parte dall'utilizzazione concreta fattane dai partiti politici, in parte maggiore dall'approvazione da parte degli stessi di una normazione di contorno orientata in senso frazionistico) e sono state utilizzate in conformità di quello spirito, ma non erano tali da

bloccarlo nella sua rigidità. Esse non impedivano, di per sé, la sua trasformazione in un bipolarismo tendenzialmente coeso (attraverso processi di ricomposizione interna di ciascuno dei due schieramenti, l'emersione di partiti nazionali e l'aggregazione di coalizioni da essi guidate) o, eventualmente, in un sistema fondato su una coalizione bipartita di governo, fondata su uno schieramento politico a tripartitismo dominante, che mettesse capo a un'alternanza bipolare di governo non elettoralmente predeterminata. Il bipolarismo istituzionale, con l'avvicendamento al governo di coalizioni avverse, non coincide, infatti, né con il bipartitismo, né con il bipolarismo coatto dei diversi. La legge elettorale vigente è caratterizzata, invece, oltre che da altri vizi, da quello principale del sanzionare il bipolarismo nella sua forma rigida. Le proposte di modifica avanzate dalla maggioranza e dall'opposizione sembrano affette dallo stesso vizio e in definitiva destinate a non essere "significative" (Elia) in funzione della neutralizzazione del referendum. Quanto a quest'ultimo, la sua pretesa di riformare il sistema politico appare eccedere le possibilità che sono intrinsecamente le proprie e all'opposto l'obiettivo dichiarato dai promotori di volerlo utilizzare solo in funzione di impulso di successive deliberazioni parlamentari, appare troppo al di sotto delle virtualità decisorie dello strumento referendario allorquando ne venga fatto un uso appropriato.

Se il sistema bipolare generato dalla sutura di tante fratture esterne al sistema politico italiano è stato, e tuttora in gran parte è, un bipolarismo rigido e debolmente coeso, questo è stato il prezzo pagato al valore dell'inclusività, che, a seconda dei tornanti storici, viene percepita come un valore, o come un disvalore. All'inizio, essa si è rivelata come valore avendo indiscutibilmente rimarginato vecchie fratture del sistema politico che precludevano l'accesso al Governo di forze politiche significative. Oggi essa viene percepita diffusamente come disvalore perché tiene forzosamente insieme forze disomogenee. Ma è facile antivedere la dinamicità di questa forma coattiva di inclusione. Essa, infatti, scuotendosi dalle sue strette, sta quasi oggettivamente, preparando una nuova forma del sistema politico, che potrà essere l'una o l'altra di quelle ipotizzate, ma che non potrà più essere fondata su convenzioni che escludano questa o quella forza politica. Qualunque abbia ad essere l'esito del processo di riconversione del sistema politico, il valore dell'inclusione resterà un suo dato caratterizzante. Questa linea di ragionamento porta a vedere come si potrà uscire dal paradosso (Fraenkel, Zagrebelsky) dell'impossibilità che il sistema politico riformi se stesso. Staticamente il paradosso regge. Dinamicamente no, perché non tiene conto della competizione fra i partiti del sistema e della tendenza (naturale) dei partiti più grandi (incalzati anche da correnti di opinione pubblica che si vanno ingrossando e dal paragone offerto dai prevalenti modelli europei) a diventare maggioritari allo scopo di erodere il premio di coalizione del quale godono i partiti più piccoli. Una volta realizzatosi questo obiettivo (verso il quale il sistema politico italiano sembra incamminato), il sistema politico, sospinto da necessità evolutive interne ed esterne, si sarà trasformato e potrà formalizzare legalmente, anche per mezzo della legislazione elettorale, la propria trasformazione.

5. Legge elettorale, forma di governo, riforme costituzionali: i tre parametri di una legge elettorale.

La questione del rapporto fra legge elettorale e forma di governo non può essere posta come se quest'ultima dipendesse da quella. A questo proposito è vero soltanto che, data una certa forma costituzionale di governo, la scelta dell'una o dell'altra legge elettorale influisce senz'altro sul modo di funzionare della forma prescelta. Quello che al più si può ritenere è che vi siano leggi elettorali inconciliabili con la forma di governo costituzionalmente stabilita. Ma anche questioni come queste, in definitiva, si pongono a monte, non a valle, della legge elettorale, tenendo sempre a mente, in ogni caso, che gli effetti (e dunque le incidenze) di una stessa legge elettorale sulla forma di governo possono essere diversi, purché questa sia stata elasticamente congegnata in guisa da renderla adattabile all'evolvere del sistema politico.

Apparentemente lo stesso è a dirsi del rapporto fra legge elettorale e costituzione. Non v'è dubbio che la prima debba adattarsi alla seconda, E, tuttavia, poiché, come è noto, gli effetti dell'una o dell'altra legge elettorale possono produrre effetti di modificazione implicita ma evidente nel funzionamento di certi congegni costituzionali, ciò che altro non è se non una riprova del carattere materialmente costituzionale delle leggi in materia elettorale (confermato dall'art. 72, ultimo comma, cost. per quanto non ribadito, per mero errore, dall'art. 75, secondo comma, cost.), il passaggio dall'una all'altra legge elettorale può rendere talvolta necessaria la modificazione di discipline costituzionali a suo tempo dettate sul presupposto della vigenza (o della futura approvazione) di leggi elettorali diverse. In questo caso la modificazione di certune disposizioni costituzionali (le più note sono quelle sui quorum per l'elezione degli organi costituzionali di garanzia), contrariamente all'apparenza, non hanno il significato di revisione della costituzione, ma quello di conferma del suo equilibrio complessivo.

Tornando alla prima questione, nella scelta di una legge elettorale si dovrebbe, dunque, scartare senz'altro una legge non compatibile con la forma di governo parlamentare stabilita dalla costituzione e indicare le leggi compatibili con essa, senza sbarazzarsi della consapevolezza che la scelta fra esse, non avverrà in funzione di quella teoricamente migliore, sempre che ciò possa essere astrattamente determinato, ma in funzione bensì degli interessi fatti valere dal sistema politico dominante. In astratto essa dovrebbe soddisfare ai valori della governabilità, fondata sul prerequisito insufficiente, ma pur sempre necessario, della stabilità, e della rappresentatività. Ma a stabilire il quantum di governabilità e di rappresentatività, la combinazione migliore di entrambe, dovranno essere, da un canto i principi costituzionali, dall'altro i limiti di fatto opposti dalla forma concreta del sistema politico. I parametri di misurazione della legge elettorale sono dunque tre: quello (di natura giuridica) della compatibilità con il modello costituzionale di governo parlamentare, e quelli (di natura politica) rappresentati dalla governabilità (stabilità + coesione) e dalla rappresentatività.

Al limite della compatibilità con il modello costituzionale del governo parlamentare, oltre che di assai dubbia opportunità sotto il profilo del rendimento pratico, è la soluzione che propone l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Essa crea una polarizzazione evidente fra governo e Parlamento, marginalizza o espelle il meccanismo fiduciario, spezza l'unità della compagine governativa, punta tutte le sue carte sulla sola stabilità del governo, accoglie un modello dividente (unipolare) di rappresentatività, concentrandola

su una sola persona. Ma è questa un'ipotesi sostenuta senza successo in passato, che paradossalmente potrebbe riottenere una qualche credibilità solo se dovesse manifestarsi insuperabile l'impotenza delle forze politiche ad accordarsi su una legge elettorale che, in accordo con il modello costituzionale della forma di governo parlamentare, si proponga di conseguire l'obiettivo della governabilità, indirettamente, attraverso il filtro dell'elezione (e dunque della rappresentatività) parlamentare. Si tratta comunque di un'ipotesi assai più verisimigliante di quella schiettamente semipresidenziale, perché, al contrario di quest'ultima, può prevedersi che sarebbe sostenuta con l'argomento che, con l'accoglierla, non si fuoriuscirebbe dal quadro degli attuali vincoli costituzionali.

Una volta imboccata questa via si propone il bivio della scelta scolastica fra una legge elettorale meramente proporzionale e una maggioritaria, a turno unico o a doppio turno.

La prima scelta, però, pur coerente con il primo e con il terzo parametro, si scontra duramente con il secondo, tanto che attualmente la si deve associare al premio di coalizione, visto che neppure la soglia di sbarramento appare tollerabile al sistema politico attuale. Fino a che all'interno dei poli non emergerà la possibilità pratica di stipulare quella che abbiamo chiamato un compromesso politico maggiore affrancato dal vincolo condizionante del compromesso politico minore, non sarà possibile, per quel che penso, andare al di là di questa soluzione. E' dubbio che essa sia "significativa" nel senso di Elia; ancor più dubbio è che essa assicuri la stabilità dei governi e conseguentemente, la governabilità da parte di questi. E' vero, lo ha sostenuto recentemente Sartori, che, di per sé, anche il sistema elettorale proporzionale può mostrarsi funzionale ad assicurare la stabilità governante (da contrapporre a quella non governante) degli "esecutivi", ma un risultato come questo non è conseguibile se il sistema politico sottostante voglia la legge elettorale proporzionale per conseguire lo scopo opposto.

Il proporzionalismo unanimista è attualmente l'unico tollerato dal sistema politico italiano con il quale bisogna fare i conti e che proprio per ciò potrebbe essere chiamato a una resa dei conti se il suo effetto dovesse essere quello di produrre la disaffezione politica di strati sociali esponenzialmente crescenti del Paese. Esso si mostra intollerante di correttivi che pure ridurrebbero di poco la rappresentatività del sistema, la quale, in ogni caso, attualmente è presente solo nella forma assai dubbia della rappresentanza del potere di tutti i partiti. Intollerante della soglia di sbarramento che non sia posta a livelli che non sbarrano, pure se essa attenuerebbe la frammentazione ma, per salvaguardare l'antagonismo politico, non creerebbe di per sé coesione. Intollerante del sistema elettorale misto tedesco, per quanto anch'esso, sia preferito in Italia proprio perché non produrrebbe gli effetti di coesione e di equilibrio che gli derivano in Germania dalle caratteristiche sostanzialmente bipartitiche di quel sistema politico, produttive del risultato (per noi) singolare onde la distribuzione locale con metodo maggioritario della metà dei seggi del Bundestag coincide (salvi lievissimi scarti che impongono l'aumento numerico dei seggi) con quella proporzionale, che, pur applicata all'intero territorio nazionale, attribuisce solo l'altra metà dei seggi di quel consesso parlamentare. Non a caso tale sistema è preferito nel nostro Paese, per opposte ragioni politiche, da taluni orientamenti dei partiti più a sinistra e da taluni orientamenti dei partiti centristi. A fortiori il sistema unanimistico si oppone alla correzione spagnola del sistema elettorale proporzionale fondato (art. 68. 2 della c. s.) su circoscrizioni provinciali, che,

indubbiamente, paragonata a quelle precedenti, è la più selettiva. Il rifiuto può stupire se si considera che nessuna delle tre correzioni appare tanto squilibrata in direzione della governabilità da giustificarlo in nome di una rappresentatività che ne uscirebbe troppo indebolita.

La governabilità sarebbe naturalmente più garantita se il sistema elettorale prescelto fosse quello maggioritario. Non si parla, naturalmente del maggioritario semplice, il meno applicabile nel contesto politico italiano, e quello che più si presterebbe a obiezioni non trascurabili di ordine costituzionale. Il sistema elettorale francese allora? Esso, magari integrato dalla clausola Vedel, gode di sostegni autorevoli fra i costituzionalisti (Amato, Bassanini e probabilmente altri, oltre che fra i politologi, di Sartori per tutti). Le obiezioni che gli si muovono, di tipo costituzionale (coerenza sua con il solo costituzionalismo semipresidenziale) o di tipo politologico (eccessiva ampiezza accordata alla contrattazione partitica) sollevano problemi (specialmente sotto il primo profilo) sui quali riflettere, piuttosto che obiezioni insuperabili. E' tuttavia evidente che un sistema politico restio ad accettare formule elettorali ispirate al proporzionalismo corretto, non potrà essere convinto ad accettare un sistema che corregge ancor di più. Né, per le stesse ragioni, si potrà convincere quel sistema a ritornare alle leggi del 1993, abrogando la legge elettorale vigente. Esso ha infatti ripreso pienamente il controllo della situazione, dato che i partiti che sarebbero penalizzati da tali ultime soluzioni sono essenziali alla precaria sopravvivenza dei rispettivi Governi.

Nessuna via d'uscita, dunque? Per non sprofondare nel pessimismo, si deve sperare nei processi di ricomposizione che indubbiamente attraversano il sistema politico, i quali sembrano affiancare all'immobilismo dell'immediato molti dei sintomi propri delle crisi evolutive che caratterizzano i tentativi di creare equilibri politici più maturi. Sono questi tentativi, dei quali affiora oggi più di un esempio, che occorre, per quel che credo, incoraggiare perché alla loro riuscita è affidata la possibilità di approvare una legge elettorale meno incolore di quella che, per sottrarsi in fretta alla fretta referendaria, è in procinto di essere approvata.