

I sistemi elettorali tedesco e spagnolo: bozza di intervento al seminario Astrid

di Fulco Lanchester

Sommario:1- Introduzione. 2 - Alle origini del meccanismo tedesco: il sistema Geyerhahan e le sue applicazioni . 3 - Il caso tedesco propriamente detto. 4 - Il sistema elettorale spagnolo. 5 - Il caso italiano: la proporzionale personalizzata di tipo tedesco e la proporzionale selettiva di tipo spagnolo. 6 - La proposta Vassallo.7 - Conclusioni.

1- Introduzione

1. I sistemi elettorali in senso stretto sono strumenti tecnici ad alta valenza politica, composti da una pluralità di “pezzi” che costituiscono il meccanismo complessivo. Essi possono essere classificati secondo due criteri: il primo statico li suddivide secondo gli elementi costitutivi (formula,collegio,tipo di scelta) in maggioritari e non maggioritari; il secondo li classifica, in relazione ad un criterio dinamico basato sulla meccanica manipolativa (a seconda della capacità riduttiva e distorsiva), in forti e deboli.

2. La loro meccanica, fondata su un principio prevalente(speculare; distorsivo), è capace di retroagire – sulla base di precisi meccanismi tecnici- con il contesto politico (ambiente), fornendo differenti risultati sulla base della natura e della strutturazione dei soggetti politici coinvolti.

3. La logica di un sistema elettorale in senso stretto prospetta effetti meccanici e psicologici precisi e cerca di influire sulla dinamica del contesto in cui interviene. La strategia di applicazione in essa sottesa non è mai neutra, ma la stessa deve corrispondere a precisi standard generali di democraticità, stabiliti dalla forma di Stato di democrazia pluralista e dalle regole (implicite e/o esplicite), che il regime si è posto. Negli ordinamenti di democrazia pluralista l'organo deputato a vigilare sulla corrispondenza di questi standard è - di norma- la Corte costituzionale.

4. La meccanica della cosiddetta proporzionale personalizzata di tipo tedesco (das personalisierte Verhältniswahlssystem), così come si è stabilizzata dalla metà degli anni Cinquanta nella Germania federale, è fondata sulla specularità della distribuzione nazionale dei seggi in relazione ai voti ottenuti

dalle singole formazioni di partito, con elementi di tipo aggregativo meccanico (la soglia di esclusione nazionale del 5%) e psicologico (la coesistenza della individuazione uninominale con quella plurinominale in scheda unica). La logica cui corrisponde è quella del pluralismo selettivo nei confronti dei partiti scheggia, considerati non efficienti per la rappresentanza.

5. La meccanica del sistema spagnolo utilizza, invece, una formula basata sul principio speculare in piccole circoscrizioni, in cui viene utilizzata una clausola di esclusione del 3%, che però ha sostanziali effetti di placebo perché funziona solo per le circoscrizioni maggiori, ed una individuazione degli eletti su lista bloccata. La logica insita nel meccanismo è quella del pluralismo ultraselettivo, capace di favorire le due prime formazioni presenti nelle circoscrizioni.

2 - Alle origini del meccanismo tedesco: il sistema Geyerhahn e le sue applicazioni con logiche differenziate.

1. Il meccanismo elettorale attualmente utilizzato nella Repubblica federale di Germania ha origini specifiche e applicazioni differenziate in relazione ai contesti. Alla sua base si pone l'opera di Siegfried Geyerhahn, che in *Das Problem der verhältnismässigen Vertretung – Ein Versuch seiner Lösung* (Wiener Staatswissenschaftliche Studien, Band 3, Heft 4. Herausgeber Edmund Bernatzik / Eugen von Philippovich. Tübingen, 1902) propose un tipo di sistema elettorale con individuazione mista, la cui meccanica di distribuzione poteva in realtà essere differenziata in un continuum tra prevalentemente speculare e prevalentemente selettiva (in ambito anglo-americano lo strumento viene denominato nella sua logica speculare come *mixed-member proportional voting*; nella sua logica differenziata come *additional member system*). Si tratta di un sistema che ha avuto diverse applicazioni ed è stato proposto in differenti contesti:

a. ad es., il sistema del Senato italiano del 1948 era una derivazione del Geyerhahn (Schepis), ma con effetti speculari visto l'innalzamento del quorum per l'ottenimento del seggio in collegio uninominale;

b. il sistema proposto per la Francia della V Repubblica da Etienne Weill Raynal (*La représentation proportionnelle régionale et nationale avec scrutin individuel : une réforme fondamentale*, Parti socialiste, 1972) venne, invece, inserito dal 1972 al 1980 nel programma socialista con il termine di « *représentation proportionnelle intégrale* » e vi ha fatto recentemente riferimento François Bayrou nel discorso di Seignosse del 16 settembre 2007;

c. le proposte avanzate in sede di Parlamento europeo (Boklet) durante gli anni Ottanta per la procedura elettorale uniforme a livello europeo

differenziarono in maniera significativa la ragione di distribuzione prospettando l'alternativa tra differenti meccanismi dotati di distorsività differenziata;

d. negli anni Novanta il meccanismo Geyerhahn ha avuto applicazione nelle sue differenti opzioni: nell'est europeo in Albania, Croazia, Lituania, Polonia, Russia, Ungheria; a livello nazionale in Nuova Zelanda (1993); a livello regionale e metropolitano in Gran Bretagna (Scozia, Galles, Grande Londra).

3 - Il caso tedesco propriamente detto

1. La discussione weimariana, soprattutto all'inizio degli anni Trenta, cercò di conciliare specularità e selezione dei partiti scheggia (Jesse).

2. L'adozione del sistema attualmente in vigore in Germania ha fatto tesoro del dibattito weimariano ed è stata incrementale tra il 1949 e il 1956:

a. la soluzione base del 1949 si concentrò nella scelta del voto unico (per la selezione degli eletti nei collegi uninominali e nelle circoscrizioni regionali) e della soglia di esclusione del 5% regionale;

b. la normativa del 1953 introdusse il doppio voto in scheda unica e la soglia di esclusione del 5% nazionale (o un mandato in collegio uninominale);

c. la normativa del 1956 elevò, infine, a tre i mandati in collegio uninominale per accedere alla rappresentanza.

3. La giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale ha confermato sin dagli anni Cinquanta della costituzionalità della Sperrklausel come elemento fondamentale del sistema contro la "frammentazione partitica" (v. BVerfGE 1, 208 <247 ff.>; 4, 31 <39 ff.>; 6, 84 <92 ff.>; 51, 222 <235 ff.>; 82, 322 <337 ff.>; 95, 336 <366>; 95, 408 <417 ff.>).

4. Il funzionamento della Sperrklausel e dei "mandati diretti" è stato costante, con le eccezioni della Deutsche Partei negli anni Cinquanta e del PDS negli anni Novanta.

5. Le variazioni minimali del meccanismo elettorale tedesco nel periodo successivo al 1956 si sono soprattutto concentrate sulla formula di ripartizione nazionale della Zweitstimme (dal d'Hondt fino all'introduzione del Hare-Niemeyer-Verfahren nel 1987 e poi con l'ipotesi di introduzione del Sainte-Laguë nel 2006), con ragioni che risiedono nella necessità di rispondere alle richieste dei partiti minori delle varie coalizioni di governo.

6. Le proposte di riforma in Germania si sono concentrate nel tempo tra sistema maggioritario(in particolare plurality) e il Grabensystem (sistema della fossa), ma i soggetti politicamente rilevanti considerano il meccanismo vigente di loro gradimento e funzionale.

4 - Il sistema elettorale spagnolo

1- Chi legga con cura il dibattito preconstituente e costituente in Spagna tra il 1977 e il 1978 si può rendere conto di quale attenzione sia stato oggetto il problema della rappresentanza politica e segnatamente quello del sistema elettorale. Senza dubbio cooperarono a questo interesse la necessità di escogitare meccanismi che garantissero una transizione guidata dalla dittatura alla democrazia, ma anche la consapevolezza degli strumenti tecnici da adoperare per giungere a questo fine.

2- Non è un caso che l'esperienza tedesca sia stata attentamente valutata in Spagna, ma che la soluzione adottata abbia corrisposto ai desiderata (e quindi agli interessi posizionali) dell'area centrista. L'adozione di una formula tipicamente proporzionalistica (d'Hondt) in collegi molto piccoli sulla base della provincia (v. art. 68 Cost.), che ne vanificano gli effetti, con una clausola di esclusione circoscrizionale del 3 % senza recupero dei resti inutilizzati ha dato conto di un sapiente impasto tra criteri politici ed ideologici. Da un lato si è fatto salvo il criterio formale del proporzionalismo (costituzionalizzato all'art.68,3), dall'altro si è adottato un meccanismo di sicuro effetto selettivo.

3- Il meccanismo utilizzato in Spagna è stato fonte di ispirazione per la riforma mitterandiana del 1985, che aveva come duplice scopo quello della riduzione della probabile sconfitta della coalizione di sinistra alle elezioni e della bipartitizzazione del sistema.

5 - Il caso italiano: la proporzionale personalizzata di tipo tedesco e la proporzionale selettiva di tipo spagnolo.

1. Non mi soffermo sulla discussione sul sistema elettorale per le elezioni della prima legislatura nel periodo 1947/1948 e ricordo soltanto le ragioni del compromesso Dossetti – Togliatti, che - nel gennaio 1948- svuotarono le finalità selettive del meccanismo del Senato.

2. I cosiddetti sistemi misti e il caso tedesco negli anni Cinquanta non vennero presi in reale considerazione negli anni Cinquanta (Furlani e Grasso) a causa degli interessi posizionali dei protagonisti dell'area centrista, che si orientarono verso il premio di maggioranza.

3. La proposta pilota di Critica sociale in favore del sistema elettorale tedesco si ebbe solo dopo il fallimento del centro sinistra e in corrispondenza con la fase terminale della grosse Koalition(1969).

4. Le ipotesi della seconda metà degli anni Settanta e del primo lustro degli anni Ottanta si mossero nella logica sistemica del pluralismo centripeto (in mancanza di una alternativa/alternanza immettere elementi di mobilità nel sistema politico italiano).

5. Ribadisco la necessità di riflettere su tre elementi : la natura tecnica complessa degli strumenti elettorali in senso stretto; il loro corrispondere ad una logica strategica dei proponenti ; la necessità di valutare attentamente il contesto concreto di applicazione per verificare gli effetti applicativi dello strumento sulla logica di introduzione. Al di là della natura tecnica, non soltanto le logiche strategiche dei due meccanismi elettorali presi in considerazione risultano profondamente differenti, ma soprattutto è necessario valutare con attenzione l'attuale realtà applicativa italiana.

6. Oggi la logica di una eventuale adozione in Italia della proporzionale personalizzata con clausola di esclusione è quella di formare aggregazioni d'area che destrutturino il bipolarismo centrifugo vigente , incapace di escludere il ricatto delle estreme. Dal punto di vista della individuazione la coesistenza di collegio uninominale e di lista bloccata regionale fornirebbe maggiore possibilità di scelta all'elettore e nello stesso garantisce alla struttura partitica.

7. La logica del sistema spagnolo appare ,invece, più cruda ed alternativa rispetto a quella del meccanismo di tipo tedesco ,perché volta tendenzialmente a favorire le prime due formazioni presenti nelle circoscrizioni con l'effetto meccanico della dimensione dei collegi .In questo caso la soglia di esclusione sarebbe inincidente per quanto riguarda la distribuzione dei seggi (se si escludono le circoscrizioni provinciali maggiori), mentre l'individuazione su lista bloccata assicurerebbe la riproduzione controllata del ceto parlamentare anche in presenza di formazioni deboli o coalizionali.

8. Entrambi i meccanismi si sposano con la strategia di chi afferma che il referendum Guzzetta -Segni potrebbe essere evitato solo con l'adozione di un principio diverso da quello della legge in vigore.

9. Dal punto di vista del dibattito politico la logica del sistema tedesco è quella del pluralismo centripeto e ricorda le recenti proposte di Bayrou in Francia. Essa non dovrebbe essere accettata dal nuovo gruppo dirigente PD, né dovrebbe esserlo da FI e AN, anche se durante il decennio trascorso Giuliano Urbani molto si è speso per il sistema tedesco.

10. La logica bipolarizzante della legislazione elettorale per la Camera dei deputati spagnola si avvicina, invece, agli interessi del nuovo Partito democratico, perché, abbandonando il principio della coalizione, si avvicinerebbe - in modo ovviamente souple - alla finalità bipartitica dei promotori del referendum.

6 - La proposta Vassallo.

1. Le indiscrezioni stampa, relative al lavoro dei tecnici del Presidente del nuovo Partito Democratico, sono state imprecise ed in parte depistanti, mentre la lettura della bozza "Un sistema semplice, per un nuovo bipolarismo un po' tedesco, un po' spagnolo, un po' italiano" a firma di Salvatore Vassallo evidenzia le finalità sincretiche della traduzione in italiano dei due meccanismi stranieri precedentemente esaminati.

2. Il sistema proposto è basato sulla ripartizione dei seggi nell'ambito di circoscrizioni di dimensione media (da 12,14,16 seggi) con individuazione degli eletti per la metà nell'ambito di collegi uninominali e per il restante "eventualmente" sulla base di liste circoscrizionali. La scheda è unica e l'elettore esprime un solo voto; la ripartizione dei seggi è effettuata a livello circoscrizionale sulla base di una formula non maggioritaria (d'Hondt), con defalcamento degli eventuali seggi ottenuti in ambito uninominale e individuazione degli ulteriori eletti prima tra i migliori perdenti in collegio uninominale e poi sulla lista regionale.

3. Confermo che, dal punto di vista della selettività, l'individuazione uninominale degli eletti è in sostanza in incidente, mentre le dimensioni 12,14,16 delle circoscrizioni in cui verrebbe operata la distribuzione si inserisce nell'ambito di una selettività implicita media operata sulla base del calcolo speditivo di Lijphart (osservo però che il calcolo in questione non tiene consapevolmente conto delle differenze teoriche ed empiriche di soglia di rappresentanza e di esclusione soprattutto in relazione al numero delle formazioni presenti nelle varie circoscrizioni).

4. Dovrebbe essere chiarito meglio l'effetto della eventuale elezione diretta in collegio uninominale sulla base del plurality e degli effetti conseguenti sulla ripartizione proporzionalistica. In una situazione di persistente alta frammentazione partitica il maggior partito nella circoscrizione rischia di ottenere il 50% dei seggi con una percentuale minima dei voti reali.

5. Dal punto di vista dell'individuazione degli eletti, le candidature non lasciano possibilità di scelta agli elettori, che devono accettare in blocco quella nel collegio uninominale e quelle nella circoscrizione. L'accenno alle primarie è insufficiente sotto questo profilo a riparare i persistenti danni di una gestione oligarchica delle candidature.

6. In questo quadro il listino plurinominale sembra un placebo difficilmente utilizzabile, perché risultano favoriti per la individuazione degli eletti i candidati nei collegi uninominali.

7. Detto questo, più interessante è a mio avviso analizzare le finalità che Vassallo attribuisce al meccanismo proposto e che costituiscono il volano dell'intera operazione ed una evidente torsione della committenza veltroniana sulle precedenti posizioni dell'autore(i) (se si inserisce anche a pieno titolo nella operazione Stefano Ceccanti). Negli anni Cinquanta Lakeman e Lambert (Voting in Democracies. A study of majority and proportional electoral systems, London, Faber & Faber, 1955, p.24) sostennero che le finalità di un sistema elettorale erano sostanzialmente quattro e che le stesse potevano essere in contraddizione fra loro. Le riporto, per poi confrontarle con quelle di Vassallo (ricordando altresì quelle di Guzzetta e dei referendari: a- un Parlamento che rifletta le principali tendenze di opinione dell'elettorato; b- un Governo conforme ai voleri della maggioranza dell'elettorato; c- l'elezione di rappresentanti con qualità personali adatte alla funzione di governo, d- un forte e stabile Governo. Vassallo è sicuramente più contenuto nelle finalità che si propone. A suo avviso il meccanismo dovrebbe: consentire agli elettori di giudicare le qualità dei singoli candidati; ridurre la frammentazione; preservare la dinamica bipolare; evitare la ineluttabilità delle coalizioni pre-elettorali. Faccio osservare che Vassallo non cita mai la prima delle finalità della cosiddetta democrazia immediata divergiana, ovvero l'individuazione di un forte e stabile Governo. Tra John Stuart Mill e Bagehot, inopinatamente Vassallo oggi sceglie Mill, mentre dal punto di vista politico contraddice palesemente le aspirazioni referendarie, ma anche la stessa ragione di fondazione del Partito Democratico. Il meccanismo proposto non favorisce, infatti, "il progressivo consolidamento di una dinamica bipolare basata su grandi partiti", perché - eliminando la strutturazione nazionale della contesa sul leader - rischia di favorire invece la centrifugazione regionale della contesa. Esso in sostanza riapre a tutti gli effetti (invece di chiudere) la transizione, contraddicendo le posizioni del volume del 2004 (v. Come chiudere la transizione Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano, a cura di S. Vassallo e

S. Ceccanti, Bologna, Il Mulino, 2004), ma nello stesso tempo conferma l'esistenza di un brillante gruppo di pressione intellettuale di ex-fucini (Vassallo, Ceccanti, Guzzetta, Tonini) che caratterizzano (in unità ed in diversità) l'attuale dibattito politico - culturale sulle istituzioni.

7 - Le considerazioni finali sono perlomeno sei .

1. La simulazione rebus sic stantibus degli effetti di applicazione dei differenti meccanismi ipotizzati non può tenere conto del senso che potrebbe assumere la contesa con i nuovi sistemi elettorali ;

2. L'eventuale applicazione del sistema tedesco porterebbe ad una selezione nazionale delle piccole formazioni , ma metterebbe in pericolo anche partiti come Rifondazione e Lega ,che - a tutt'oggi- potrebbero superare la soglia di esclusione autonomamente , ma che potrebbero anche essere costrette a ricorrere alla "uscita di sicurezza " dei mandati diretti (cosa più facile ovviamente per un partito di radicamento territoriale intenso come la Lega) ;

3. L'eventuale applicazione del sistema spagnolo, vista la elevata soglia di esclusione implicita che lo caratterizza, potrebbe garantire la sopravvivenza della sola Lega tra quelli che raccolgono meno del 10% dei suffragi a livello nazionale ;

4. Sulla base delle informazioni attualmente a disposizione tratte dal documento Vassallo, è evidente che esiste un palese tentativo di operare una metatesi impossibile ossia unire la "logica spagnola" con quella "tedesca". Quando i partners se ne accorgeranno (e non sarà difficile) scatterà la sanzione della molteplicità degli interessi in gioco;

5. Per una innovazione come quella "spagnola" sarebbe indispensabile la collaborazione del maggior partito di opposizione, mentre per quella "tedesca" - viste le conseguenze meno selettive- il procedimento di approvazione potrebbe essere portato avanti anche senza FI, ma con adattamenti che ridurrebbero sicuramente la portata selettiva del modello originario di riferimento (penso agli effetti della eventuale convergenza UCD). C'è - infine - da chiedersi se il tempo e gli interessi posizionali potranno mai dare via libera a simili ipotesi ,che - ribadisco - costituiscono due strategie contrapposte :da un lato un reindirizzamento al centro del riallineamento del sistema partitico italiano, dall'altro il tentativo di mantenere la bipolarizzazione e favorire una semplificazione partitica.

6. In questo specifico quadro il meccanismo Vassallo rappresenta un sintomo della incertezza esistente all'interno del ceto politico della maggioranza, stretto da un lato tra la minaccia referendaria e dall'altro il rifiuto di Berlusconi di pervenire qualsiasi mediazione . Ne è venuta fuori una proposta di comunicazione che non salva i principi dei proponenti accademici , ma neppure gli interessi del committente politico.