



EDITORIALE – 8 OTTOBRE 2025

A volte ritornano...
I dilemmi e le insidie di un'ennesima
riforma della legge elettorale

di Enrico Grosso

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino



A volte ritornano...

I dilemmi e le insidie di un'ennesima riforma della legge elettorale

di Enrico Grosso

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

1. Rieccoci, verrebbe da dire. Le cronache giornalistiche riferiscono che il governo avrebbe già pronta una bozza della nuova legge elettorale, destinata a sostituire quella, oggi vigente, con la quale sono stati eletti i parlamentari delle ultime due legislature. E ciò a prescindere e indipendentemente dalla sorte che subirà, nei mesi futuri, l'iter, per ora assai accidentato, del disegno di legge di revisione costituzionale “*per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*”, che al momento è fermo dopo l'approvazione del Senato in prima lettura. Anzi, riferiscono le medesime cronache giornalistiche che l'obiettivo della nuova legge sarebbe quello di produrre “sostanzialmente” – e senza l'impaccio di doppie letture e referendum confermativi – i medesimi effetti che le difficoltà in cui versa il percorso politico della revisione costituzionale finalizzata all'introduzione del c.d. “*premierato*” impedirebbero di raggiungere.

Si tratterebbe della quinta riforma del sistema elettorale negli ultimi trent'anni, un record che nessuno dei Paesi di c.d. “*democrazia matura*” potrebbe invidiarci. E sarebbe la terza volta che la legge elettorale viene modificata nell'ultima parte della legislatura, alimentando il sospetto che talune maggioranze politiche al governo utilizzino ormai con cinica disinvoltura un espediente che un tempo si considerava addirittura contrario al nucleo essenziale del principio democratico: quello di modificare le regole di elezione del Parlamento a ridosso dello scioglimento delle Camere, con lo scopo neppure troppo nascosto di condizionarne politicamente la futura composizione a proprio vantaggio (o comunque di minimizzare gli effetti negativi in caso di sconfitta). Era già successo nel 2006, è nuovamente successo nel 2017. Potrebbe riproporsi nel 2027. Una volta si diceva che le leggi elettorali andrebbero scritte “sotto il velo di ignoranza” in ordine agli effetti che esse sarebbero in grado di produrre sul sistema politico. Lo ha scritto addirittura, non molti anni fa, la Commissione di Venezia in un mai abbastanza valorizzato “codice di buona condotta in materia elettorale” (cfr. il parere n. 190/2002, adottato dalla Commissione il 19 ottobre 2002, e recepito dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella sessione del 2003), nel quale si considera indice di scarsa qualità democratica la propensione di un ordinamento a troppo frequenti modifiche della legge elettorale, specie qualora esse siano adottate a ridosso delle scadenze elettorali e siano dirette a introdurre correttivi a specifico beneficio dei partiti al governo, in particolare quando essi

le promuovano e le approvino contro il volere o comunque senza il concorso o il consenso delle opposizioni. Evidentemente si tratta di raccomandazioni che tendono a lasciare indifferenti i nostri governanti, convinti forse che la democrazia si esaurisca nell'esercizio del potere sostenuto dalla forza dei numeri.

Non si conoscono al momento i dettagli del progetto di riforma, né per ora sono circolati testi su cui specificatamente ragionare. I mezzi di informazione, sulla base delle voci circolanti nell'ambiente della maggioranza politica, si sono limitati a illustrare alcuni capisaldi che ispirerebbero la manovra in atto. È su queste iniziali indicazioni che si può cominciare a svolgere qualche considerazione, sia di metodo che di merito.

2. In primo luogo, la nuova legge elettorale prevederebbe l'abolizione dei collegi uninominali, che attualmente sono previsti per l'elezione di un terzo dei parlamentari, sia al Senato che alla Camera. Tutti i parlamentari, dell'uno e dell'altro ramo, sarebbero eletti mediante un sistema a scrutinio di lista in circoscrizioni plurinominali (al momento tutte da disegnare nella loro dimensione e articolazione territoriale). La base del sistema di trasformazione dei voti in seggi sarebbe proporzionale, corretto dalla previsione di un premio di maggioranza assegnato a livello nazionale in favore della lista – o della coalizione di liste – che abbia ottenuto la maggioranza (anche relativa) dei voti validamente espressi, purché superiore a una determinata soglia (di cui al momento non si conosce l'entità). Quanto all'attribuzione dei singoli seggi ai candidati, non è ancora chiaro se essa avverrebbe sulla base di liste bloccate ovvero mediante la previsione di voti di preferenza.

Infine, si introdurrebbe l'obbligo, da parte di ciascuna delle liste – o delle coalizioni di liste – concorrenti, di indicare una sorta di “*Spitzenkandidat*”. Si badi bene, a scanso di ogni possibile equivoco: in assenza di una parallela revisione costituzionale, lo *Spitzenkandidat* può ovviamente costituire, per l'elettore, soltanto una indicazione non vincolante. Si tratterebbe di una sorta di “capo della coalizione” sulla falsariga di quello a suo tempo previsto dall'art. 5, comma 3, della legge n. 270 del 2005 («*I partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione*»). Si trattava in effetti una sorta di tentativo di “codificazione” della candidatura a Presidente del Consiglio, una proposizione pleonastica e in tutta evidenza priva di qualsiasi reale capacità conformativa (tanto che la stessa disposizione sopra citata era poi costretta, per non incappare in vizi di incostituzionalità, a «*far salve*» le «*prerogative*» assegnate ex art. 92 al Presidente della Repubblica).

Anche all'esito dell'introduzione di una nuova versione, riveduta e corretta, di quella norma, pertanto, la nomina del Presidente del Consiglio, a Costituzione invariata, non potrebbe ovviamente che passare dalle ordinarie vie attualmente disciplinate dagli artt. 92 e 94, ed essere dunque rimessa alla iniziale decisione del Capo dello Stato e al successivo vaglio di un voto di fiducia. Insomma, se non andasse contemporaneamente in porto la revisione costituzionale dei suddetti articoli, attualmente ferma dopo la prima lettura al Senato, deve essere chiaro che non sarebbero i cittadini ad eleggere alla carica di Presidente del Consiglio lo *Spitzenkandidat* della coalizione vincitrice, ma eventualmente il Presidente della Repubblica a misurare, dopo le elezioni, le condizioni politiche affinché tale *Spitzenkandidat* possa effettivamente aspirare ad ottenere la fiducia dei due rami del Parlamento.

3. Dunque, ricapitoliamo: un sistema a base proporzionale con scrutinio di lista, con previsione di un premio di maggioranza per la lista – o coalizione - vincitrice e indicazione di un “capo della coalizione” candidato dalla stessa ad essere proposto al Presidente della Repubblica, in caso di vittoria, quale (potenziale) Presidente del Consiglio. Non suona affatto nuovo ... Dove lo avevamo già visto?

Si tratta né più e né meno che di una riproposizione, con modeste e forse inessenziali variazioni, del sistema elettorale passato alla storia (o forse, più modestamente, alla cronaca) con il nome di “*Porcellum*”, la legge elettorale ideata da Roberto Calderoli nel 2005 allo scopo dichiarato di impedire alla coalizione guidata da Romano Prodi di ottenere alle elezioni politiche del 2006 il successo politico che tutti i sondaggi, in quel momento, le attribuivano. Quella legge, come a tutti noto, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 1/2015 della Corte costituzionale.

Vale forse la pena ricapitolare brevemente quali ragioni indussero la Corte costituzionale a quell'incisivo, e ampiamente discusso, intervento, il cui significato “sistemico” nei confronti di ogni futura legislazione elettorale (confermato e ulteriormente integrato dalla successiva pronuncia n. 35/2017, la quale dichiarò parzialmente incostituzionale la legge n. 52/2015 che aveva preteso di sostituire quella appena dichiarata incostituzionale) è molto chiaro.

L'art. 48 della Costituzione, nella parte in cui sancisce i principi di personalità, libertà, uguaglianza e segretezza del voto, può risultare ineffettivo tutte le volte in cui, ancorché “formalmente” rispettato «in entrata» (perché a ciascun elettore è richiesto di esprimere il voto personalmente e non per procura, perché non viene fisicamente coartato nella sua espressione, perché la scheda da lui compilata e inserita nell'urna viene effettivamente “contata” al pari di tutte le altre, perché gli è assicurato un contesto procedurale in cui può serenamente compilare la suddetta scheda senza alcun rischio che la sua volontà possa essere riconosciuta o ricostruita), non è in grado di garantire davvero, «in uscita», quelle condizioni costituzionalmente previste, a causa di un sistema elettorale che, per la formula adottata, ovvero per le

modalità di presentazione e selezione delle candidature, ovvero ancora per singole clausole inserite dal legislatore allo scopo di limitare la frammentazione della rappresentanza parlamentare, pregiudica di volta in volta il rispetto effettivo dei suddetti principi. Insomma, nessun sistema elettorale è neutro rispetto alla *qualità* del singolo voto che, nell'ambito di tale sistema, viene espresso, il quale può esserne pesantemente condizionato, sia nel momento della sua materiale espressione, sia in quello della sua “trasformazione” in rappresentanza parlamentare.

Nel 2014, in particolare, la Corte argomentò che, pur non essendo in astratto vietata – nell'ambito di sistemi elettorali a base proporzionale – l'introduzione di un premio di maggioranza a correzione del riparto proporzionale dei seggi, esso non può essere produttivo «di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa» tale da generare «in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume[sse] *una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto*» (cfr. *Considerato* 3.1).

Il che significa non soltanto che sarebbe costituzionalmente vietato introdurre (o meglio – nel nostro caso – *re-introdurre*) un premio di maggioranza totalmente sganciato dal raggiungimento di una soglia percentuale minima di voti, ma che sarebbe altresì contrario al principio di uguaglianza del voto prevedere una soglia di per sé “troppo distorsiva”, ossia idonea ad alterare eccessivamente la distribuzione dei seggi rispetto a quella teoricamente risultante da un riparto meramente proporzionale. Non sarebbe invece incostituzionale – ha precisato la sentenza n. 35/2017 – un premio di maggioranza assegnato a una lista o a una coalizione già di per sé in grado di raggiungere una robusta soglia di voti, cui il premio si limiti ad *aggiungere* una quota ulteriore, purché non eccessiva, di parlamentari rispetto a quelli che le toccherebbero in base a un riparto puramente proporzionale. La Corte ha sottolineato, a tale proposito, che se da un lato, in linea di principio, sfugge «al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull'entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore», dall'altro lato «resta salvo il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una *soglia irragionevolmente bassa* di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale».

Sul punto è bene essere chiari: la Corte non ha soltanto dichiarato incostituzionale la previsione dell'assegnazione di un premio di maggioranza senza soglia minima, ma ha stabilito, molto più puntualmente, che siffatto premio di maggioranza è incostituzionale ogni qual volta venga «combinato con l'assenza di una *ragionevole* soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio». Qui l'accento va tutto sull'aggettivo “ragionevole”. In gioco, infatti, vi è la possibile «alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto», e

dunque la violazione dell'art. 48, comma 2. Ma quale “soglia” può dirsi – a priori – “ragionevole”, in modo da consentire che «ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi»? Quale sia l'entità in concreto di tale soglia pare difficilmente fissabile a priori, in quanto dipende da una serie di fattori variabili da elezione a elezione e dipendenti in sostanza dalla dinamica concreta del sistema politico nel momento storico dato e dalla distribuzione dei consensi al suo interno (numero delle liste e delle coalizioni che hanno ottenuto voti, distanza tra la prima e la seconda, numero complessivo dei votanti rispetto agli aventi diritto, e così via).

Il punto, in ogni caso, è decisivo nel momento in cui si pretenda di riproporre un sistema elettorale ispirato ai medesimi fondamenti. Perché il legislatore – la Corte lo ha ribadito in plurime occasioni – non è affatto obbligato ad adottare un sistema a base proporzionale. Ma se lo fa, è poi tenuto a trarne specifiche conseguenze, dal momento che «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, ai fini dell'attribuzione dei seggi».

Dunque, una soglia percentuale di voti, al di sotto della quale il premio di maggioranza non potrebbe scattare, è costituzionalmente obbligatoria. Ma se tale soglia fosse fissata al di sotto di una quota “ragionevole” le cose non cambierebbero. Quale sia la quota “ragionevole” non è dato sapere. E forse non può essere stabilito a priori, perché dipende appunto dalla complessiva distribuzione dei voti tra tutte le liste in campo.

Un bel dilemma, non c'è che dire ...

Anche con riferimento al meccanismo di assegnazione dei seggi ai singoli candidati la Corte, nel 2015, è stata molto chiara: è incostituzionale ogni meccanismo che privi «l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti», attribuendolo totalmente ai vertici dei partiti che compilano le liste elettorali (cfr. *Considerato* 5). Le attività dirette alla selezione dei candidati devono «essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati».

In altre parole, sono vietate le liste bloccate di dimensioni abnormi, come quelle a suo tempo previste dalla legge Calderoli. Non è di per sé vietato un sistema che preveda anche solo parzialmente l'elezione “automatica” (ossia senza ricorso al voto di preferenza) di taluni candidati (ad esempio quelli presentati come “capilista” nelle singole circoscrizioni). Però, anche in questi casi, il sistema deve essere “ragionevole”, in modo da non privare completamente l'elettore del potere di incidere, anche con riferimento al singolo candidato (oltre che alla singola lista), sulla selezione degli eletti. Il voto di ciascun

cittadino, insomma, deve potersi ricollegare in qualche modo, almeno indirettamente, anche alla persona fisica dell'eletto. Da questo punto di vista, per inciso, desta notevoli dubbi di costituzionalità l'attuale cervelotico sistema di attribuzione dei seggi ai candidati per la parte proporzionale (quello rispettivamente previsto, per la Camera, dall'art. 1, commi 27 e 28 e, per il Senato, dall'art. 2, commi 8 e 9 della legge n. 165/2017), che a colpi di seggi "eccedentari" e "deficitari", consente in pratica oggi ad un elettore di Messina di contribuire con il suo voto all'elezione di un candidato della circoscrizione di Trieste. È in effetti possibile, ed è avvenuto in più di un'occasione, che i voti espressi dagli elettori in favore di una lista in una circoscrizione siano serviti in realtà per eleggere deputati di quella lista candidatisi in un'altra circoscrizione, ovvero addirittura che una lista con meno voti abbia conquistato un seggio in una circoscrizione in cui un'altra lista, che aveva raccolto molti più voti, non lo ha conquistato. Con buona pace dei principi di personalità e di uguaglianza del voto.

In ogni caso, dalla lettura della sopracitata giurisprudenza costituzionale, parrebbe evidente che – una volta presa la decisione di abolire i collegi uninominali e di introdurre un nuovo sistema elettorale che preveda l'attribuzione di tutti i seggi in palio con il meccanismo dello scrutinio di lista nell'ambito di circoscrizioni plurinominali – le alternative in campo per regolare il meccanismo di attribuzione dei seggi ai singoli candidati non sono molte: o un ritorno al voto di preferenza, oppure la lista bloccata, ma nell'ambito di circoscrizioni sufficientemente piccole da consentire agli elettori di conservare un ruolo effettivo nella selezione, e con un meccanismo di tipo "*botton-up*" idoneo a garantire che tutti i voti espressi in una circoscrizione contribuiscano tendenzialmente ad eleggere i candidati di quella circoscrizione (a differenza del metodo attuale, come detto fortemente sospetto di incostituzionalità, che è invece un meccanismo *top-down*, che prevede di definire *prima* quali sono i seggi spettanti a ciascuna lista su base nazionale, per poi andare a individuare i singoli eletti nelle varie circoscrizioni ove le liste hanno avuto i maggiori quozienti, con l'inevitabile "effetto flipper" di cui si parlava in precedenza).

Il problema è che, con le preferenze, nessun candidato è "sicuro" dell'elezione (e questo effetto non piace ai vertici dei partiti, i quali pretendono di "controllare" direttamente almeno in parte la selezione degli eletti), mentre con liste bloccate in circoscrizioni non troppo estese la c.d. "soglia implicita" derivante dall'impossibilità di riutilizzare altrove i resti renderebbe assai più faticosa la conquista di seggi per le forze politiche più piccole della coalizione, con effetti in tutta evidenza penalizzanti per queste ultime. Non è difficile immaginare che, nel contesto di una alleanza – come quella attualmente al potere che dovrebbe nei desiderata del governo sostenere la riforma – in cui vi è un evidente squilibrio in termini di rapporti di forza tra il partito più grande e quelli minori, i secondi non siano esattamente ansiosi di dare il via libera a un simile meccanismo.

Anche qui, dunque, occorre ammetterlo: un bell'inghippo ...

Quanto, infine, allo *Spitzenkandidat*, si è già detto sopra quale sarebbe il valore – giuridicamente assai limitato – di tale indicazione in assenza di una contestuale revisione costituzionale degli artt. 92 e 94. A ciò si aggiunga, sul piano strettamente politico, l'ulteriore, evidente, sproporzione nei rapporti di forza che si determinerebbe, in ordine alla selezione preventiva di tale “capo della coalizione”, nel caso in cui una delle forze politiche che la compongono abbia un consenso elettorale di partenza talmente superiore alle altre da rendere tale scelta pressoché automatica. E dunque da congelare tendenzialmente ogni confronto successivo alle elezioni. Altro che “patti della staffetta” e “accordi di coalizione” ... Tutto costituzionalmente lecito, per carità, ma per quale ragione i partiti minori dovrebbero offrire un tale regalo preventivo e senza contropartite al partito più forte?

Insomma, non sarà facile, per le forze politiche che compongono l'attuale maggioranza di governo, districarsi tra problemi di legittimità costituzionale e interessi politici non proprio coincidenti o convergenti. A meno che, dei primi, non ritengano – come più volte è successo, in altri ambiti, nel corso della legislatura – di disinteressarsi e, quanto ai secondi, vengano accantonati nella prospettiva dei maggiori benefici che ci si attende di ricavare da un sistema elettorale appositamente studiato per mettere in difficoltà gli avversari. Il che costituirebbe tuttavia, a sua volta, una grave, evidente e *reiterata* forzatura costituzionale: come detto in premessa, la legge elettorale, nella democrazia costituzionale, non può costituire una clava che le maggioranze politiche azionano a loro piacimento al solo scopo di penalizzare le opposizioni all'approssimarsi delle elezioni politiche. Può anche darsi che non esistano, allo stato, rimedi giurisdizionali attivabili al fine di impedire il consolidarsi di tale prassi. Ciò non toglie che si tratta di una prassi tossica e deleteria, destinata alla lunga a logorare definitivamente ciò che resta di ogni sana relazione politica e di ogni reciproca legittimazione tra gli schieramenti, e a minacciare la tenuta stessa delle basi storiche e culturali di lungo periodo su cui la vicenda costituzionale ha poggato nel corso del tempo, e delle concezioni profonde che hanno contribuito a produrre e a sviluppare nel medesimo tempo uno specifico modello di società e di democrazia.

4. Al di là dei problemi costituzionali che l'annunciata riforma della legge elettorale inevitabilmente pone, e delle difficoltà politiche che la sua approvazione incontrerà lungo il cammino, la proposta solleva inevitabilmente alcune ulteriori questioni, che investono il merito della formula elettorale proposta e che toccano alla radice le difficoltà in cui oggi si dibatte la democrazia costituzionale, nel problematico rapporto che si manifesta in maniera sempre più evidente tra cittadini e istituzioni.

In questo eterno ritorno a modelli già provati e scartati si nota una sorta di incomprensibile coazione a ripetere. A ripetere errori di valutazione già più volte commessi, proprio nel momento in cui gli effetti perversi di quegli errori sono sotto gli occhi di tutti.

Assistiamo ormai a una crescente, apparentemente inarrestabile e sempre più drammatica disaffezione dei cittadini rispetto alla partecipazione alle consultazioni elettorali. Tale fenomeno, da solo, è in grado di mettere in crisi l'intero impianto su cui si fonda il collegamento tra gli artt. 1, 48, 56 e 58, 70 della Costituzione. Se il corpo elettorale non vota più, non ha più alcun senso far dipendere la legittimazione del Parlamento all'esercizio della funzione legislativa (art. 70) dalla circostanza che esso è eletto “*a suffragio universale diretto*” (artt. 56 e 58) da “*tutti i cittadini*” (art. 48) che compongono il “*popolo sovrano*” (art. 1). Ossia è alla fin fine lo stesso principio democratico in quanto tale ad essere messo in discussione.

Sotto questo profilo, dissento radicalmente dalle tesi (per lo più elaborate nell'ambito della scienza politica) secondo cui la minore partecipazione alle consultazioni elettorali sarebbe in realtà il sintomo di una maggiore solidità e stabilità delle c.d. “*democrazie mature*”, in cui cittadini complessivamente soddisfatti eviterebbero di esprimere il proprio voto in quanto sostanzialmente consenzienti con gli assetti politici di fondo che le istituzioni rappresentative sono in grado di garantire ed esprimere nel tempo. È vero l'esatto contrario: cittadini sempre più insoddisfatti, e non più adeguatamente “*integrati*” (per l'incapacità del sistema dei partiti di intercettare adeguatamente i bisogni e le esigenze), disertano le urne perché non credono più nel modello dello Stato costituzionale democratico, tanto da mostrarsi invece pronti a rifugiarsi, quando se ne presenti l'occasione, nel voto di mera protesta e contestazione “*al sistema*”.

La democrazia costituzionale pluralista è uno spazio pubblico entro il quale tutti i cittadini – anche attraverso la partecipazione “*in concorso*” alla determinazione della politica nazionale mediante l'associazione in partiti e l'esercizio periodico del voto per *quei* partiti – contribuiscono attivamente alla formulazione degli indirizzi politici, sempre “*disponibili*” entro il quadro costituzionale dato, che di volta in volta si impongono all'esito delle singole elezioni. Sotto questo profilo, l'art. 48 e l'art. 49 sono strettamente legati da una comune visione del rapporto tra società e politica. Un rapporto che per lunghi anni è stato virtuoso (e impegnativo), nel quale la partecipazione popolare attraverso il voto costituiva un momento essenziale e tendenzialmente “*non rinunciabile*” nell'ambito di una complessiva interpretazione del rapporto tra cittadino e “*spazio pubblico*”, in cui un ruolo fondamentale lo giocavano le formazioni sociali entro le quali la società civile era “*organizzata*”.

Sappiamo che tutto ciò è entrato profondamente in crisi a partire dagli Anni '90. Sulle ragioni di questa crisi non è certo qui il caso di soffermarsi. Si tratta di ragioni complesse, profonde, che coinvolgono alcuni tratti fondamentali del costituzionalismo contemporaneo per come lo abbiamo conosciuto nel secondo Dopoguerra. Ma una parte, certo non indifferente, di questa crisi è stata, se non direttamente causata, certamente accelerata, o comunque non adeguatamente contrastata, dalle modifiche sempre più insistenti e parossistiche delle leggi elettorali che si sono susseguite, ad ogni livello, a partire dal 1993.



Riforme tutte accomunate da un'unica cifra stilistica (o forse meglio sarebbe dire da un unico obiettivo strategico): l'esaltazione del "principio maggioritario", la semplificazione, la "binarizzazione", la polarizzazione del quadro politico, e già che ci siamo la verticalizzazione del potere e la sua sempre più spiccata personalizzazione.

L'ossessione semplificatrice che ne è seguita, con gli eccessi di retorica che l'hanno accompagnata, ha fornito una rappresentazione distorta della funzione delle elezioni. Esse hanno sicuramente – anche – il compito di "costruire" maggioranze politiche, e dunque – in una forma di governo parlamentare – di consentire la formazione di governi auspicabilmente stabili. Ma ciò non può avvenire al prezzo di sacrificare fino al punto di annichilire l'altro fondamentale compito assegnato alla legge elettorale: quello di consentire una *effettiva* rappresentanza del pluralismo politico e sociale, e di rendere immediatamente percepibile nei cittadini – elezione dopo elezione – tale corrispondenza tra le articolazioni del pluralismo presenti nella società, le loro proiezioni parlamentari e gli indirizzi politici che da tale *concorso* dovrebbero scaturire.

Questo ci porta a una riflessione più generale sul senso della democrazia costituzionale e su quanto di esso si sia perduto anche per effetto della retorica maggioritaria che ci ha accompagnato negli ultimi trent'anni. Nella concezione che i Costituenti avevano della democrazia costituzionale, l'esercizio del voto era strettamente legato alle altre forme di partecipazione politica, attraverso cui i singoli cittadini erano chiamati a *integrarsi* collettivamente nello Stato costituzionale. Partecipare attraverso il voto era uno dei molteplici momenti in cui si estrinsecava (nel senso che si *doveva* estrinsecare) la democrazia politica. Esso, come si diceva, era (ed è tuttora, posto che la Costituzione, sul punto, non risulta essere stata modificata ...) strettamente collegato all'art. 49, oltre che all'art. 39 e alle altre, molteplici, forme della partecipazione civica ed associativa. L'immagine dei «cittadini» che possono «associarsi liberamente» in partiti, sindacati, formazioni sociali di ogni specie e natura, evoca l'idea dell'auto-organizzazione dal basso dei cittadini, che da un lato votano, e dall'altro lato *si riconoscono* (attivamente e quotidianamente) entro soggetti collettivi rappresentativi delle diverse articolazioni del pluralismo, mentre nel «*concorrere* con metodo democratico» sta nuovamente l'idea dell'*integrazione politica* dei cittadini entro grandi organizzazioni collettive capaci di «rappresentare» effettivamente le diverse articolazioni della società. Organizzazioni collettive che, traendo dal consenso popolare di massa forza e legittimazione, erano poi in grado di rappresentare agli occhi dei cittadini modelli di società e di "produrre" azione politica – e conseguente decisione politica – in cui i diversi settori della società potevano rispecchiarsi ed effettivamente si rispecchiavano. In ciò si manifestava in concreto quella funzione di intermediazione tra lo Stato comunità e lo Stato apparato esercitata in particolare – ma non soltanto – dai partiti, il cui prestigio e la cui forza il "dovere civico" del voto alimentava costantemente, in un circolo virtuoso.

Che negli ultimi trent'anni tale circolo virtuoso si sia spezzato è indiscutibile e indiscusso. Sulle cause vi sono invece opinioni contrastanti. Io ascrivo una delle ragioni di questo vero e proprio disfacimento proprio alla retorica della semplificazione agitata dai fautori delle riforme elettorali maggioritarie. All'idea della democrazia come "integrazione" del pluralismo attraverso il confronto e il compromesso si è sostituita l'idea della democrazia come contrapposizione continua, anzi come guerra tra opposti eserciti, di cui ogni elezione andrebbe vissuta come la battaglia risolutiva. Alla concezione delle elezioni come momento di confronto democratico tra forze politiche che sanno di dover poi trovare, in Parlamento, gli opportuni compromessi politici quotidiani che lo Stato costituzionale esige, si è sostituita quella delle elezioni come ordalia, una sorta di rito tribale tra due – e mi raccomando, possibilmente non più di due – schieramenti che si scontrano all'ultimo sangue per ottenere dal "popolo sovrano" il mandato a "decidere" in suo nome. Come se lo scopo del gioco fosse, appunto, soltanto quello di "prendere decisioni", quali che siano, e non – invece – di assicurare nel tempo la coerenza complessiva dell'azione che da ogni singola decisione si ricava, il riconoscimento e la complessiva legittimazione sociale delle istituzioni che tali decisioni assumono, e così via.

Il primo passo per ricostruire quel tessuto lacerato e per provare a ridare ai cittadini fiducia nelle istituzioni è dunque individuare un rimedio che spezzi la retorica di una pretesa "democrazia decidente" rozza e semplificata, fatta di "vincitori" e "vinti", i primi destinati a "governare" e i secondi – nella migliore delle ipotesi – ad attendere in silenzio il proprio turno. Cominciando con il chiarire che i sistemi elettorali non servono a scegliere i governi, ma servono a comporre i parlamenti. E che quindi l'obiettivo delle elezioni non può ridursi alla conquista di un premio di maggioranza, concepito al solo scopo di far ottenere del tutto artificialmente (e arbitrariamente) a uno schieramento politico il numero di seggi parlamentari sufficiente a garantire senza problemi al suo "capo" il conseguimento della fiducia al momento della formazione del governo.

Non dimentichiamoci che l'età dell'oro della Repubblica italiana è coincisa con quel fortunato momento storico in cui in Parlamento – non certo al governo – forze politiche diverse e spesso ideologicamente contrapposte, ma che reciprocamente si riconoscevano e si legittimavano, in quanto in primo luogo erano legittimate da una forte e duratura relazione con le loro rispettive basi elettorali, realizzavano trattative quotidiane che portavano a quotidiani, felici, compromessi politici. E ciò dava a sua volta forza, legittimazione e continuità nel tempo alle decisioni politiche che, all'esito di quel confronto, venivano assunte. Tra gli Anni '60 e la fine degli Anni '70 l'Italia ha vissuto, come noto, una stagione di straordinaria espansione dei suoi istituti costituzionali, favorita proprio dalla circostanza che chi "perdeva" le elezioni – a dispetto della *conventio ad excludendum* che teoricamente gli impediva l'accesso al "governo" – non era affatto escluso, ma al contrario partecipava attivamente al processo parlamentare, mentre quel processo

parlamentare (non certo l'azione del “governo”) contribuiva quotidianamente a cambiare il volto della società italiana: dalla riforma della scuola media a quella della previdenza sociale, dallo statuto dei lavoratori alla riforma del diritto di famiglia, dall'istituzione delle regioni ordinarie all'attuazione dell'art. 75, dalla riforma tributaria ispirata (quella sì!) ai principi della progressività fiscale alla nuova legge urbanistica finalizzata a combattere il consumo indiscriminato di suolo, dalla riforma dell'ordinamento penitenziario attuativa finalmente dei principi di cui all'art. 27 comma 3 all'istituzione del sistema sanitario nazionale che dava un senso alla vocazione “universalistica” del diritto alla salute.

Si trattava di riforme potenzialmente “divisive” che toccavano interessi “sensibili”? Certo. Si trattava di scelte politiche delicate e difficili, dalle conseguenze spesso imprevedibili sul piano del consenso elettorale dei partiti che, su ciascuna di esse, si confrontavano anche accanitamente in Parlamento? Indubbiamente sì. Ciò, tuttavia, non impedì che il Parlamento trovasse le strade per superare tali divisioni, di volta in volta e all'esito di un confronto sempre faticosissimo e spesso nel contesto di un conflitto sociale a sua volta assai vivace, in un momento storico che – non dimentichiamolo – era caratterizzato da contrapposizioni ideologiche apparentemente insanabili.

La crisi irreversibile di quel modello di organizzazione politica e sociale, che peraltro non è solo italiana ma ha attraversato trasversalmente – sia pure non del tutto omogeneamente – tutte le democrazie mature nell'ultimo trentennio, non ha potuto che produrre effetti negativi – in parte irreversibili – anche sul rapporto tra cittadini e istituzioni democratiche, e sulla rappresentazione che i primi avevano elaborato delle seconde. Oggi è sempre più difficile catturare ed esprimere la complessità delle relazioni sociali, che sono tornate ad essere caratterizzate da una conflittualità pericolosamente distruttiva. E la politica – che non sa più governare il conflitto con gli strumenti tradizionali che dovrebbero esserle propri – è continuamente tentata di intraprendere la scorciatoia di sempre nuove illusioni semplificatrici.

Dunque, forse, si potrebbe provare a ripartire dalla lezione di quegli anni. Sono i parlamenti – non i governi – i luoghi ove ci si abitua a confrontarsi con le diversità di opinioni. Ove ci si abitua a “parlare con chi non la pensa come noi”. A offrire “prestazioni di unità” – e dunque a incrementare la forza dei sistemi democratico-pluralistici – non già soffocando il confronto a colpi di “decisione” e di contrapposizione binaria, ma costruendo faticosamente, ogni giorno, le condizioni per la realizzazione dei compromessi possibili e alimentando nei cittadini la consapevolezza della relatività dei punti di vista. A patto però che quei parlamenti fotografino con sufficiente esattezza le diverse articolazioni di un pluralismo sociale che oggi appare ancor più complesso di allora. A patto che non si pretenda più di annullare il conflitto, o di “sterilizzarlo” a colpi di elezioni maggioritarie, nell'errata convinzione che la dinamica politica proceda “per salti”, da un'elezione all'altra, aspettando di vedere chi “vincerà” la prossima, ma si torni a valorizzare la centralità di un Parlamento davvero rappresentativo.

Solo un sistema elettorale compiutamente proporzionale può contribuire a perseguire tale scopo. Un sistema senza soglie di sbarramento o premi di maggioranza o altri artifici costruttivistici. Un sistema che non favorisca artificialmente la “vittoria” di una singola forza politica (o di una coalizione, magari eterogenea e raffazzonata, di forze politiche alleate al solo scopo di “battere” lo schieramento opposto), ma costringa invece i partiti a reimparare l’arte del confronto e del compromesso. Un sistema che contribuisca a disintossicare eletti ed elettori dall’ossessione maggioritaria e decisionista in cui gli uni e gli altri sono progressivamente precipitati nell’ultimo trentennio.

Per quanto oggi, nella retorica dominante della *soi disante* “democrazia decidente”, ciò possa apparire paradossale, sono convinto che il difetto solitamente ascritto ai sistemi elettorali proporzionali, ossia il fatto di non essere “*majority-assuring*”, costituisca in realtà il suo maggior pregio. I sistemi funzionali a “costruire” artificialmente maggioranze politiche, e poi ad alimentare retoricamente la “vittoria” elettorale conquistata, per trasformarla in legittimazione a “governare” in splendida autonomia, consegnano in realtà il potere nelle mani di una *minoranza* che ormai non si sente neppure obbligata a “parlare” con la maggioranza degli “sconfitti”, e sempre meno si avvede – tanto meno riesce a venire a capo – della complessità dei problemi che investono una società sempre più divisa, impaurita e fragile. Solo il ritorno alla proporzionale può forse contribuire ad invertire la rotta.

5. Di tutto, in definitiva, ha bisogno l’Italia in questo momento, meno che di un ritorno del *Porcellum*, ancorché rivisitato e corretto per evitare i più evidenti vizi di costituzionalità già ampiamente messi in luce da una consolidata giurisprudenza della Corte. Se vogliamo davvero che i cittadini riacquisiscano fiducia nelle istituzioni rappresentative, se vogliamo riattivare un circuito virtuoso tra la società e il sistema dei poteri pubblici, dobbiamo ricreare le condizioni *sostanziali* affinché il conflitto sociale, politico, culturale – non lasciato a se stesso, ma “governato” dalla forza aggregatrice di soggetti collettivi capaci di rappresentarlo e adeguatamente incanalarlo nelle istituzioni – torni ad essere benefico e fertile. Ciò non si realizza di certo continuando artificialmente a semplificare l’articolazione della rappresentanza, e a dividere lo schieramento politico in vincitori e vinti. Il compromesso quotidiano tra diversi, che si realizza essenzialmente in Parlamento, deve tornare ad essere la cifra distintiva del funzionamento concreto dei poteri pubblici. Essa, del resto, è la naturale “forma della democrazia costituzionale”, che tuttavia può esprimersi soltanto in un contesto di eterogeneità delle forze sociali e di accentuato pluralismo politico. Tale processo può essere aiutato – anche se non certo di per sé determinato – da un ritorno al sistema elettorale proporzionale, senza aggettivi e senza correttivi.

Sia ben chiaro, in ogni caso, che nessuna riforma del sistema elettorale – se ancora riteniamo di poter trarre qualche lezione dalla Storia – sarà mai in grado, da sola, di guarire per miracolo l’acclarata crisi di



legittimazione del sistema politico, men che mai di rigenerarlo, quando esso abbia, per via autonoma, perduto consenso e credibilità. Tantomeno di rinnovare magicamente una classe dirigente inadeguata. Al di là delle intenzioni, il sistema elettorale sarà sempre, soltanto, una delle molteplici variabili su cui si gioca la strutturazione del sistema dei partiti e delle loro leadership, e il reale funzionamento delle istituzioni rappresentative che da quel sistema, inevitabilmente, dipendono.

Da qualche parte, tuttavia, bisognerà pur cominciare ...