

Stabilità ed efficacia dell'azione di governo

Il ruolo delle leggi elettorali ¹

di Stefano Passigli

Il rapporto tra sistema dei partiti e leggi elettorali è da sempre uno dei temi su cui si sono confrontati costituzionalisti e politologi. Alla certezza con cui Maurice Duverger poteva affermare che un sistema elettorale maggioritario di collegi uninominali a turno unico tende a produrre un assetto partitico bipolare, se non addirittura bipartitico, mentre un sistema elettorale proporzionale risulta in un multipartitismo frammentato e potenzialmente polarizzato, rispondevano infatti quanti come Seymour Martin Lipset e Stein Rokkan indicavano nella storia di un paese e nelle sue principali linee di conflitto (*cleavage lines*) – quali divisioni etniche, linguistiche, religiose o conflitti di classe – le ragioni dominanti della struttura del suo sistema partitico².

Dal confronto di queste due posizioni è venuta progressivamente emergendo una diffusa convinzione che la struttura di qualsiasi sistema partitico abbia nel lungo periodo risposto in primo luogo a fattori strutturali derivanti dalla storia di un paese, ma che nel breve periodo, siano innanzitutto le leggi elettorali ad essere in grado di consolidarla o modificarla. A quest'ultima considerazione si è recentemente aggiunto il riconoscimento che l'opinione pubblica è oramai soggetta nelle moderne democrazie a rapidi mutamenti di opinione dovuti alla crescente influenza dei nuovi mezzi di comunicazione di massa e in particolare dei social media, sempre più volatili nella loro scelta delle *issues* oggetto della comunicazione e della competizione politica³. Questa “volatilità” della politica

¹ È il testo di un paper redatto per il gruppo di studio di Astrid sulle riforme istituzionali (gruppo coordinato da E. Cheli, S. Passigli e C. Pinelli).

² Cfr. M. Duverger, *Les Partis Politiques*, Colin, 1951, trad. It. *I partiti politici*, Edizioni di Comunità, 1957; S. Rokkan-S.M. Lipset, *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*, The Free Press of Glencoe, 1967

³ Che oramai nelle democrazie mature il comportamento elettorale sia sempre più determinato non dal coinvolgimento degli elettori rispetto alle tradizionali *cleavage lines*, ma dalla loro posizione rispetto alle *issues* dominanti in quel momento nel dibattito politico (come ad esempio i fenomeni migratori, i vaccini, la sicurezza, il ruolo dell'euro, i conflitti bellici in corso, etc.) è la tesi avanzata da Lorenzo De Sio e Till Weber, *Issue Yield: a Model of Party Strategy in Multidimensional Space*, “American Political Science Review”, N. 4 Novembre 2014. La tesi di De Sio e Weber è da me sostanzialmente condivisa, Cfr. Stefano

sembra divenuta una costante di tutti i sistemi politici competitivi, e si è tradotta – complice la fine dei tradizionali partiti di massa – in movimenti populistici a guida personalistica⁴. La struttura dei sistemi partitici delle nostre democrazie è così soggetta in molti sistemi a repentini e profondi mutamenti.

Alla luce di queste prime rapide osservazioni, è possibile affermare che non vi è tuttavia dubbio che mentre l'assetto di un sistema partitico è in qualsiasi società determinato nel lungo termine da fattori storici e culturali propri di quella società, nel breve termine la legge elettorale può influenzare grandemente la struttura del sistema partitico e il comportamento dei singoli partiti, e più in generale della classe politica⁵. Anche se è indubbiamente vero che non esiste una legge elettorale migliore di altre ma solo leggi elettorali più o meno adatte al sistema politico in cui sono chiamate ad operare, si può sicuramente affermare che per la stabilità di un sistema istituzionale non è opportuno cambiare continuamente la legge elettorale, e soprattutto cambiarla strumentalmente da parte della maggioranza di turno alla vigilia di una consultazione elettorale per aumentare le proprie possibilità di vittoria.

Purtroppo un cambiamento di legge elettorale alla vigilia delle elezioni è quanto hanno sovente fatto le maggioranze in Italia, venendo peraltro spesso punite da risultati elettorali diversi dalle loro aspettative⁶. Inutilmente la Commissione di Venezia del Consiglio di Europa si è pronunciata invitando a non cambiare le leggi elettorali alla vigilia delle consultazioni, e altrettanto inutilmente nelle legislature XII e XIII senatori quali Amato, Bassanini, Manzella, Passigli e Villone hanno sostenuto nell'ambito del centro-sinistra, negli anni in cui questo era maggioranza, l'opportunità di una modifica legislativa che sancisse che una

Passigli, *Crisi Istituzionale o crisi democratica? Come Giovanni Sartori giudicherebbe oggi l'Italia*, Passigli Editori, 2025, pagg. 38-39

⁴ Nei sistemi non democratici, ivi comprese le cosiddette democrazie illiberali o “democrature”, dove peraltro il momento elettorale viene mantenuto, la competizione politica segue cammini diversi da quelli dei sistemi democratici e la formazione della pubblica opinione è largamente manipolata dal controllo dei mezzi di comunicazione di massa e dalla censura applicata agli stessi social media. Questo è vero non solo per regimi a partito unico come la Cina, o per teocrazie come l'Iran, ma anche per sistemi caratterizzati da forti tendenze autocratiche come ad esempio l'Ungheria. La prima opera in cui il “partito personale” viene considerato come un possibile anticipatore del populismo è Mauro Calise, *Il Partito personale*, Laterza, 2000. Per un primo aspetto comparato del populismo cfr. Yves Mény-Yves Surel (a cura di), *Par le Peuple, Pour le Peuple. Populisme et les Démocraties*, Fayard, 2000, trad. It. *Populismo e democrazia*, Il Mulino, 2001

⁵ Cfr. G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, 1976, parziale trad.it. *Partiti e sistemi di partito*, Il Mulino, 2006

⁶ È questo il caso delle elezioni del 2006 perse da Berlusconi che le avrebbe invece vinte se avesse mantenuto la legge Mattarella anziché introdurre il *Porcellum* di Calderoli.

legge elettorale varata nell’ultimo anno prima di una consultazione elettorale non entrasse in vigore immediatamente ma solo nella successiva legislatura.

Questa lunga premessa non deve però esimere dal considerare i meriti e demeriti dei vari possibili sistemi elettorali in una situazione quale quella odierna in Italia, specie alla luce dell’annunciata volontà dell’attuale Governo Meloni di proporre una revisione della legge Rosato (il cosiddetto *rosatellum*). Come è noto, l’attuale legge prevede un sistema misto ove a fianco di una proporzionale a liste bloccate si unisce un maggioritario di collegi uninominali a turno unico che assegna il 34% dei seggi. La natura mista del sistema elettorale, e in particolare l’assegnazione di un terzo dei seggi con un sistema elettorale maggioritario ad un turno, ha fatto sì che venisse premiato chi realizzava una coalizione di partiti più ampia di quella rivale permettendo al tempo stesso la permanenza in vita di micro-partiti marginali⁷. Abbiamo così ottenuto nelle ultime elezioni italiane del settembre 2022 che la somma dei voti dei partiti di opposizione superasse nella quota proporzionale e nel totale dei suffragi la somma di voti della coalizione risultata vincente grazie ai seggi assegnati col maggioritario.

La possibilità che nelle prossime consultazioni elettorali le attuali opposizioni si coalizzino presentando un unico candidato nei collegi maggioritari, o raggiungendo accordi di desistenza come nel 1996 – evitando di ripetere l’errore compiuto nelle elezioni del 2022 dagli allora leaders del PD e del M5S, Enrico Letta e Giuseppe Conte – ha fatto sì che il Governo Meloni abbia annunciato di voler modificare l’attuale legge abbandonandone la componente maggioritaria ed optando per un sistema proporzionale a liste bloccate con premio di maggioranza e con probabile indicazione del nome del candidato Premier sulla scheda. Se questa si rivelasse essere l’effettiva scelta dell’attuale maggioranza di governo non potremmo che concludere che la soluzione è stata peggiore della situazione cui si voleva portare rimedio. Occorre infatti non confondere la stabilità di governo con l’effettiva efficacia della sua azione. I sistemi maggioritari, così come i premi di maggioranza, hanno sovente l’effetto di creare artificiose maggioranze parlamentari che non solo spesso non rappresentano la maggioranza dei voti popolari, ma che sono così profondamente divise da far sì che la loro azione risulti scarsamente efficace. L’attuale legge elettorale Rosato ha indubbiamente numerosi difetti: come tutte le leggi maggioritarie a turno unico – ivi comprese quelle miste – non riduce la

⁷ Sono così rimasti in vita anche partiti dell’1% come *Noi Moderati*, o mini-partiti sotto la soglia di rappresentanza come *Più Europa*.

frammentazione partitica ma anzi la incoraggia, permettendo la sopravvivenza non solo di partiti radicati in particolari aree del territorio nazionale, ma anche di partiti diffusi e non forti ma il cui apporto alla coalizione in molti singoli collegi è essenziale per la vittoria, e per il quale anche un partito con un piccolo potenziale di coalizione viene remunerato assegnandogli qualche collegio sicuro. Ciò determina coalizioni eccessivamente estese e troppo divise per poter governare efficacemente, come l'esperienza della II Repubblica ha purtroppo ampiamente dimostrato.

Analoghi difetti presenta l'introduzione di un premio di maggioranza quale che ne sia l'ammontare: come nel maggioritario di collegio a turno unico, anche il premio di maggioranza assegnato a chi vince anche per pochi voti, tende a garantire la sopravvivenza di partiti marginali che ancorché piccoli possono portare i voti necessari a far prevalere una coalizione sull'altra e a far scattare il premio di maggioranza. Maggioritario di collegio a turno unico, e proporzionale corretta da premi di maggioranza hanno insomma lo stesso difetto: quello di facilitare la formazione di coalizioni ampie, necessarie per la vittoria, ma incapaci poi di governare perché troppo divise su questioni fondamentali, come mostra, ad esempio, oggi in Italia il caso della politica estera che nel nostro Paese divide profondamente entrambe le coalizioni, e come hanno mostrato le recenti divisioni nella maggioranza di governo sulla stessa legge di bilancio.

Queste osservazioni sarebbero sufficienti per giudicare negativamente la proposta del Governo di varare una legge proporzionale con premio di maggioranza. A questo giudizio negativo si aggiungono però anche fondate perplessità di natura sistemica e relative alla costituzionalità della proposta. Esclusa la possibilità di prevedere con legge ordinaria l'elezione diretta del Premier, per la quale occorrerebbe una legge di modifica della Costituzione, non vi è però dubbio che anche la mera indicazione sulla scheda del candidato Premier introdurrebbe un elemento di rigidità che limiterebbe la discrezionalità del Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue prerogative, specie laddove i risultati elettorali non consegnassero un sicuro vincitore.

Né questa è la maggiore perplessità. Dal punto di vista sistemico chi volesse oggi mantenere le liste bloccate impedendo così agli elettori la concreta scelta dei propri rappresentanti, mostrerebbe di non avere compreso la natura della crisi che coinvolge sempre più la nostra democrazia rappresentativa.

Storicamente la rappresentanza si è espressa in Italia attraverso i grandi partiti di massa e il complesso di gruppi di interesse che a questi facevano riferimento in un rapporto che è stato definito di “parentela”⁸, e che ai partiti comunque si rivolgevano nel loro ruolo di principali canali di trasmissione della domanda politica. Il venir meno del tradizionale sistema dei partiti e il mutare dei canali di formazione della pubblica opinione e di articolazione degli interessi⁹ hanno inferto un colpo la cui gravità è testimoniata dal crollo della partecipazione elettorale passata negli ultimi venti anni da oltre l’84% nel 2006 a meno del 64% nel 2022 con un calo del 20% in sedici anni, e con un ulteriore probabile calo, sulla base delle ultime consultazioni regionali, di almeno il 5%. Tale declino è oggi talmente palese da rendere evidente la necessità di superare le liste bloccate e colpevole l’averne mantenuto sino ad oggi l’esistenza.

Mi sia consentito ricordare che nel 2011-2012 proposi di abolire le liste bloccate per via referendaria, proposta sostenuta da un comitato promotore di cui facevano parte i più noti esponenti della società civile italiana. Il tentativo dopo una iniziale inequivoca fortuna, fu bloccato dai veti posti da parte di alcuni leaders politici, ancora potenti malgrado che il declino dei rispettivi partiti consigliasse di sbloccare le liste aprendole al contributo della società civile. Non servirebbe certo oggi a fermare il declino dei nostri partiti e la loro chiusura oligarchica il mantenere bloccate le liste, e ancor più se a tale blocco si aggiungesse il mantenimento delle capoliste e delle candidature plurime, prassi entrambe la cui esistenza mi appare inoltre viziata dall’evidente incostituzionalità di assicurare ad un candidato una posizione diversa da quella offerta ad altri candidati violando così il principio di eguaglianza sancito non solo dall’Art. 3 Cost., ma in materia elettorale anche dagli Artt. 48 Cost. e soprattutto 51 Cost.. Un conto è indicare un capolista in un sistema di voto di lista con preferenze, ove l’indicazione esprime semplicemente un suggerimento del partito ai propri elettori, altro è dare al capolista la certezza della elezione che lo pone appunto in una incostituzionale posizione di diseguaglianza rispetto agli altri candidati.

⁸ Il concetto di “parentela” è stato avanzato da Joseph La Palombara, *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton University Press, 1964,

⁹ Che nel diminuito ruolo dei partiti tradizionali i corpi intermedi possano contribuire non solo alla articolazione degli interessi ma anche a forme surrettizie di rappresentanza politica è la tesi espressa dal volume *Comunità Intermedie, occasione per la politica* (a cura di Franco Bassanini, Tiziano Treu, Giorgio Vittadini), Il Mulino, 2024.

Quanto sinora detto non affronta un aspetto fondamentale dell'alternativa tra sistemi maggioritari e sistemi proporzionali. I sistemi maggioritari – sia che essi operino in sistemi di pluralismo moderato o di pluripartitismo frammentato e polarizzato – tendono a produrre maggioranze parlamentari fondate su coalizioni soprattutto quando le forze politiche che le compongono siano in quel sistema politico minoranze in termini di voto popolare. Leggi elettorali maggioritarie si prestano dunque solo a sistemi politici non polarizzati ove vi sia un generale accordo sulle questioni fondamentali che possono dividere l'elettorato, come ad esempio la politica estera e della difesa, le norme costituzionali, l'ordinamento giudiziario, o le politiche di lungo termine che non è opportuno cambiare ad ogni mutamento di governo, come ad esempio le politiche in materia di istruzione, o di sistema sanitario, o previdenziale. È evidente che mentre in alcuni paesi, ad esempio il Regno Unito, un sistema maggioritario è pienamente compatibile con la cultura politica ivi diffusa, in altri paesi, come la Francia, l'Italia o la Spagna, leggi elettorali maggioritarie rischiano di produrre maggioranze e istituzioni di governo non rispondenti alla cultura politica prevalente nel paese, e quindi inevitabilmente più conflittuali e meno efficaci.

Resta un'ultima obiezione: viene spesso argomentato che sistemi elettorali maggioritari consentono la formazione rapida del Governo; è il mito fuorviante espresso dall'affermazione che la sera stessa delle elezioni si debba necessariamente conoscere chi governerà. Nel caso di sistemi politici profondamente divisi, specie se tali divisioni hanno assunto anche il carattere di una estrema polarizzazione, è invece opportuno che le élites politiche elette abbiano in Parlamento i tempi necessari per trovare le mediazioni che consentano il formarsi di governi in grado di svolgere politiche consensuali¹⁰.

¹⁰ La tesi che in condizioni di elevata polarizzazione compito delle élites sia quello di ricercare a livello istituzionale soluzioni consensuali, che sarebbero rese possibili dai sistemi parlamentari e impossibili da un sistema maggioritario o da premi di maggioranza, è la tesi di Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, 1968. Di Lijphart cfr. anche *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, 1980, trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, 2001. La tesi di Lijphart che in condizioni di forte polarizzazione le élites debbano adottare una prospettiva di “democrazia consensuale” piuttosto che di “democrazia maggioritaria” mi sembra particolarmente adatta all'attuale situazione italiana, caratterizzata da mancata crescita economica, drammatica crisi demografica, enorme debito pubblico, alti livelli di tassazione, elevate percentuali di cittadini sotto la soglia di povertà, crescente crisi del nostro sistema educativo e sanitario, e profonde divergenze in seno alle élites su questioni fondamentali come politica estera ed europea, giustizia e rapporto tra poteri costituzionali.

I contrapposti esempi di Francia e Germania costituiscono oggi un caso esemplare. In Francia, un maggioritario ancorché a doppio turno ormai non facilita più come un tempo la tradizionale convergenza verso il centro dei partiti antagonisti di destra e sinistra, ma tende anzi a minimizzare le situazioni in cui il centro è competitivo, facilitando così le opposizioni di destra e sinistra. In Germania, invece, un sistema proporzionale ha permesso a partiti tradizionalmente contrapposti quali la CDU-CSU e la SPD, con l'apporto occasionale di verdi e liberali, di raggiungere accordi e oggi di reggere alla spinta eversiva della AFD, ormai forte di un 25-30%.

L'insegnamento per l'Italia appare ovvio: o si mantiene l'attuale legge Rosato ripristinando alcune buone vecchie convenzioni istituzionali (quale ad esempio quella di assegnare la Presidenza della Camera dei Deputati alle opposizioni garantendo così il ruolo del Parlamento, oggi scandalosamente prevaricato dal Governo grazie anche all'acquiescenza dei Presidenti di entrambe le Camere), o si adotta un sistema proporzionale senza premio di maggioranza con voto di lista e preferenze, con l'unica possibile variante di prevedere per il Senato – dato anche il vincolo costituzionale che esso sia eletto su base regionale – la possibilità di sostituire le preferenze con il ritorno alla legge elettorale della Prima Repubblica che prevedeva un sistema elettorale maggioritario, in cui i seggi venivano però ripartiti su base proporzionale. Una simile scelta avrebbe anche il vantaggio di assicurare una qualche differenziazione tra Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, e permetterebbe di mantenere inalterati gli attuali quorum per l'elezione della Presidenza della Repubblica e della Corte Costituzionale, il cui innalzamento sarebbe invece assolutamente necessario in caso di mantenimento della legge Rosato, e ancor più nel caso di adozione di un premio di maggioranza¹¹.

Va da sé che la democrazia consensuale richiede leggi elettorali proporzionali e non leggi maggioritarie o premi di maggioranza.

¹¹ Anche la modifica di tali quorum fu più volte inutilmente richiesta dai membri del Gruppo PD della Commissione Affari Costituzionali del Senato, negli anni in cui il centrosinistra rappresentava la maggioranza parlamentare. La proposta non solo non ebbe mai un sostegno bipartisan, ma non fu nemmeno sufficientemente sostenuta dalle segreterie dei partiti di centrosinistra.