

Riforma della forma di governo, una alternativa praticabile: 4) Il sistema elettorale*

di Antonio Floridia e Lorenzo Spadacini

1. Un sistema elettorale per stabilizzare il Governo e rafforzare la capacità rappresentativa del Parlamento

In questo articolo ci chiediamo quale sistema elettorale possa meglio concorrere a conseguire il duplice obiettivo della riforma da noi proposta: realizzare una più compiuta governabilità del sistema, da un lato, e rafforzare le funzioni e la rappresentatività del Parlamento, dall'altro.

Il primo obiettivo, quello della governabilità, deve essere collocato, come abbiamo spiegato nei capitoli precedenti, all'interno dei processi generalmente evocati come "crisi della democrazia", intesa non solo come inceppamento dei meccanismi decisionali, ma innanzi tutto come crisi di legittimazione delle istituzioni democratiche.

In primo luogo, l'obiettivo della governabilità va inteso in termini di rafforzamento della stabilità dell'esecutivo e non come rafforzamento dei suoi poteri. È stato del resto sottolineato come, da questo punto di vista, il governo italiano sia già particolarmente forte, come si rileva da ogni analisi comparativa, dalla quale emergono invece le sue carenze in termini di stabilità. Conformemente a questa impostazione, è preferibile il mantenimento di una forma di governo parlamentare ma è auspicabile una sua razionalizzazione, di cui nei capitoli precedenti abbiamo descritto le linee generali.

* È il testo del capitolo 7 del Libro di Astrid su "*Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*", Passigli Editori, 2024. Il testo è stato discusso collegialmente nel gruppo di studio di Astrid che ha lavorato alla costruzione dei contenuti di quel libro e si è avvalso dell'apporto di molti contributi dei suoi componenti, in parte già pubblicati su questa Rivista. Del gruppo di studio hanno fatto parte: Giuliano Amato, Enzo Balboni, Franco Bassanini, Marco Cammelli, Massimo Carli, Vincenzo Cerulli Irelli, Enzo Cheli, Francesco Clementi, Daniele Casanova, Edoardo Caterina, Fulvio Costantino, Giovanna De Minico, Filippo Donati, Antonio Floridia, Franco Gallo, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Giorgio Macciotta, Gabriele Maestri, Maurizio Malo, Andrea Manzella, Francesco Marone, Oreste Massari, Gilberto Muraro, Alessandro Pajno, Silvia Paparo, Stefano Passigli, Cesare Pinelli, Marco Podetta, Lorenzo Spadacini, Rolando Tarchi, Giovanni Tarli Barbieri, Luisa Torchia e Mauro Volpi

In secondo luogo, la governabilità va declinata anche come capacità del sistema di costruire un effettivo consenso maggioritario nella comunità politica nazionale attorno alle scelte politiche che le istituzioni assumono: una vera governabilità non può prescindere da un'effettiva capacità di costruzione del consenso attraverso un'organizzazione istituzionale idonea a interpretare, rappresentare e costruire la volontà collettiva generale. Del resto, una governabilità che si affidi troppo all'ingegneria costituzionale, attraverso un eccesso di semplificazione delle procedure e puntando tutto su un surplus di dotazione al Governo di ulteriori poteri specifici, si può facilmente rivelare illusoria, come sembra effettivamente dimostrare, da qualche tempo, il caso della Francia.

Dall'altro lato, un ulteriore obiettivo che si considera auspicabile è quello dell'irrobustimento del Parlamento, di cui abbiamo parlato anche nel cap. 6. Esso non può che passare da un rafforzamento della sua capacità rappresentativa. In effetti, è evidente che la posizione di fragilità del Parlamento nel nostro sistema non è frutto di meri soprusi governativi, ma deriva anche da una sua debolezza intrinseca, che gli impedisce di resistere alla forza del Governo. È notorio che la forza dei parlamenti risiede nella loro capacità rappresentativa. I governi possono contare su altri elementi di forza, a partire dalla possibilità di controllo della struttura amministrativa dello Stato, con le sue capacità conoscitive, indispensabili ai fini di orientare le politiche pubbliche. La forza del Parlamento rispetto agli altri organi, invece, è tanto maggiore quanto più accentuata risulti la sua capacità di rappresentare la collettività nazionale. Il Parlamento, dunque, trae la sua forza dalla legittimazione popolare diretta e la prima è tanto più consistente quanto la sua capacità rappresentativa sia più effettiva. A mano a mano che la capacità rappresentativa del Parlamento si fa sempre più virtuale, esso non può che indebolirsi progressivamente.

2. Perché oggi, in Italia, non è consigliabile l'adozione di un sistema maggioritario

Come è noto, fino al 1993, l'ordinamento repubblicano si è retto su una legislazione elettorale di tipo proporzionale sostanzialmente puro. A prescindere dalle valutazioni circa la sua resa in termini di rappresentatività del Parlamento, è indubbio che quella legislazione elettorale si sia accompagnata ad un elevato tasso di instabilità governativa, mitigata dalla stabilità delle formule politiche di maggioranza (centrismo, centro-sinistra, solidarietà nazionale, pentapartito) anche a causa della c.d. *conventio ad excludendum*, e dalla capacità di un sistema di partiti fortemente strutturati e radicati nel paese di assicurare la stabilità degli indirizzi politici di lungo periodo.

Il primo tentativo di utilizzare la legislazione elettorale al fine di perseguire obiettivi di governabilità è stato esperito negli anni Novanta, con la scelta di transitare dal sistema elettorale proporzionale fino ad allora in uso a un sistema maggioritario uninominale a turno unico, con una correzione proporzionale (legge Mattarella). Questo tentativo avrebbe forse potuto comportare, sul medio-lungo periodo, un effetto di consolidamento di un nuovo sistema dei partiti e di stabilizzazione degli esecutivi. Ma questi possibili effetti non si sono potuti dispiegare, perché la legge Mattarella è stata applicata soltanto per tre volte, nelle elezioni politiche del '94, del '96 e del 2001. Proprio quando stavano emergendo i primi segni di riaggregazione del sistema politico, quel meccanismo elettorale è stato rovesciato e sostituito dalla legge Calderoli.

Una proposta di ripristinare quel sistema, in astratto prospettabile, difetterebbe comunque di realismo politico, perché ad oggi non pare incontrare in concreto il favore di alcuna forza politica. Peraltro, con la scomparsa del Pdl e la fine della posizione egemonica del Pd nello schieramento avverso al centrodestra non solo è venuta meno la tendenza verso un sistema bipartitico che stava facendo la sua comparsa, ma anche lo stesso bipolarismo si è dissolto, dando luogo, volta a volta, a un sistema multipartitico molto frammentato, nel quale formazioni centriste o anti-sistema hanno affiancato i precedenti poli. Del resto, persino altri sistemi politici occidentali caratterizzati da una tradizione tendenzialmente bipolare hanno conosciuto di recente una scomposizione della tradizionale strutturazione del sistema politico, come è accaduto, per esempio, in Spagna o in Francia.

Affidarsi dunque a un meccanismo elettorale di tipo uninominale maggioritario (specie se a turno unico o anche di tipo ordinale come in Australia), scommettendo su una nuova bipolarizzazione del sistema, non corrisponde oggi al sistema politico che caratterizza il Paese e dovrebbe, nella migliore delle ipotesi, scontare un lungo tempo di rodaggio senza alcuna certezza circa gli esiti del tentativo.

3. Gli effetti negativi del premio di maggioranza

A parte la legge Mattarella, il tentativo veramente “italiano” di coniugare gli obiettivi della rappresentatività e della governabilità attraverso la legislazione elettorale è stato rappresentato, invece, dalla adozione di un sistema proporzionale corretto da un premio di maggioranza (che talora si è rivelato anche molto rilevante). È una via propriamente “italiana”, perché essa non è sperimentata – quantomeno a livello di assemblee legislative – in alcun'altra democrazia consolidata (tra i paesi occidentali, solo la Grecia conosce un premio che però, essendo “fisso” in 50 seggi su 300, non garantisce in ogni caso la maggioranza al vincitore delle elezioni).

Il primo esempio di proporzionale con premio di maggioranza è dato dalla legge Acerbo del 1923 (che assicurava il 60% dei seggi della Camera alla lista più votata che avesse superato il 25% dei voti validi). Un secondo ancorché diverso esempio è dato dalla cosiddetta “legge truffa” del 1953 che portava al 65% dei seggi della Camera dei deputati la coalizione che avesse già raggiunto la maggioranza assoluta dei voti espressi. L’elevata soglia da superare al fine dell’attribuzione del premio (in effetti non raggiunta), la rese inoperativa nelle elezioni di quell’anno e fu dunque presto abrogata.

Al premio di maggioranza si è fatto poi ricorso nel 1993, per disciplinare l’elezione delle assemblee municipali e provinciali, quando fu introdotta l’elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia. In tal caso, il meccanismo premiale fu collegato per la prima volta non tanto al risultato delle liste (eventualmente coalizzate) concorrenti per l’assegnazione dei seggi consiliari, bensì all’esito della competizione tra i candidati al vertice dell’esecutivo (scelta che viene ora riproposta a livello nazionale nella riforma presentata dal Governo Meloni). Infatti, il premio di maggioranza è assegnato, in quel contesto, non alla coalizione vincente bensì alla coalizione collegata al candidato Sindaco risultato eletto. Completano questo meccanismo elettorale due regole per le quali, da un lato, il Consiglio può sfiduciare il vertice dell’esecutivo, facendolo decadere, ma con ciò determinando lo stesso suo scioglimento, e, dall’altro lato, qualsiasi ipotesi di decadenza, dimissioni o morte del Sindaco o del Presidente della Provincia determina il contestuale scioglimento anche del Consiglio: è la regola del *simul stabunt aut simul cadent*, o, in breve, *simul, simul*. Essa è frutto di una concezione opposta alla forma di governo presidenziale classica, che si regge su una rigida separazione tra l’organo rappresentativo e quello esecutivo, tanto nella fase della rispettiva legittimazione democratica quanto in quella dei loro successivi rapporti.

Questo meccanismo elettorale non opera più per le Province da quando gli organi di questo livello di governo non sono più direttamente elettivi. Tuttavia, è significativo sottolineare che, in questa legislatura, la maggioranza parlamentare, nell’intento di tornare all’elettività diretta degli organi provinciali abbia depositato una proposta di legislazione elettorale che nuovamente prevede un meccanismo proporzionale con premio di maggioranza a favore della coalizione che sostiene il candidato presidente vincente, prevedendo, come per la Regione Toscana (e come già accade per i comuni siciliani) un secondo turno di ballottaggio nel caso in cui il candidato più votato al primo turno non ottenga il 40% dei voti.

Tale meccanismo elettorale, associato alla regola *simul simul* sul terreno della forma di governo, è stato poi esteso alle Regioni, con l’eccezione della Valle d’Aosta/*Vallée d’Aoste* e della Provincia di Bolzano/*Südtirol* che conservano una legislazione elettorale senza premio di maggioranza nel contesto di una forma di governo schiettamente

parlamentare, senza elezione diretta del vertice dell'esecutivo. Per la quasi totalità delle altre Regioni vige un sistema proporzionale con premio di maggioranza a favore della coalizione di liste che abbia appoggiato il candidato Presidente risultato vincente nell'unico turno elettorale previsto (salvo che in Toscana, ove è previsto un secondo turno nell'ipotesi che il candidato più votato nel primo turno non abbia raggiunto il 40% dei voti).

Il sistema descritto, ma senza associazione con la regola *simul stabunt, simul cadent*, è stato poi esteso dal 2005 alla legislazione elettorale nazionale – specie per la Camera dei deputati – ed applicato per le elezioni del 2006, 2008, e 2013, e quindi per tre legislature, nella forma del cosiddetto *Porcellum*, che sostituiva il precedente sistema elettorale prevalentemente uninominale maggioritario.

Per il Senato il sistema operava a livello regionale, giacché, ai sensi dell'art. 57 Cost., esso deve essere eletto su base regionale. La base regionale nell'applicazione del meccanismo premiale non garantiva però la formazione di una maggioranza parlamentare alla coalizione più votata a livello nazionale. Così, nelle elezioni del 2013, il centrosinistra, con il 29,55% dei voti (a fronte del 29,18% del centrodestra e del 25,56% di M5S) otteneva 344 seggi alla Camera dei deputati (contro i 220 del centrodestra e i 108 di M5S), dove il meccanismo operava a livello nazionale, e cioè la maggioranza assoluta dei seggi. Al Senato della Repubblica, invece, dove il meccanismo operava a livello regionale, con il 31,64% dei voti il centrosinistra otteneva “solo” 123 seggi su 315.

Il senso di quella riforma elettorale era evidentemente quello di perseguire l'obiettivo della governabilità per mezzo di una formula elettorale proporzionale corretta – in potenza anche fortemente – da un premio di maggioranza variabile, rendendo convenienti le coalizioni preelettorali per il tramite della garanzia del 55% dei seggi della Camera per la coalizione più votata, per di più a prescindere dal raggiungimento di una qualsivoglia soglia minima di consenso (scelta reiterata ora dal testo di riforma presentato dal Governo Meloni). Come abbiamo già ricordato, la Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014 ha tuttavia stabilito che “l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio è ... tale da determinare una alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto”, con la conseguenza che questo sistema non potrebbe essere introdotto neppure con legge costituzionale. Il *Porcellum* fu a questo punto sostituito dal c.d. *Italicum*, una nuova versione di proporzionale con premio di maggioranza, che differiva dalla precedente perché attribuiva il premio alla singola lista e non a una coalizione di liste e a condizione che superasse nel primo turno la soglia del 40% dei voti espressi; esso contemplava inoltre un inedito secondo turno per l'assegnazione in blocco

dei seggi di maggioranza nell'ipotesi in cui nessuna lista avesse ottenuto al primo turno il 40% dei voti.

In ogni caso va notato che il premio di maggioranza, quale meccanismo incentivante le coalizioni (*Porcellum*) o la presentazione di liste unitarie di coalizione (*Italicum*), funziona in modo assai diverso dal collegio uninominale maggioritario, che pure spinge le forze politiche ad aggregarsi. Infatti, la spinta aggregatrice del collegio uninominale maggioritario produce un impulso fondamentalmente unificante delle diverse forze che si aggregano per sostenere, in ciascun collegio uninominale, un solo candidato unitario. Questo meccanismo elettorale incentiva però la formazione di coalizioni ampie, variegata e poco coese, così da coprire i segmenti dell'elettorato più diversi e conferisce un elevato "potere marginale" anche ai micro-partiti personali e ai singoli notabili locali, che, se eletti, poi tendono ad autonomizzarsi con propri gruppi parlamentari. Si produce, dunque, nel complesso, un rilevante incentivo alla frammentazione, che non è compensato da alcun elemento unificatore, mentre l'obiettivo della stabilità è vanificata dalla scarsa coesione delle maggioranze.

Gli stessi effetti si producono peraltro anche con i sistemi proporzionali quando questi prevedano un premio di maggioranza, che finisce per agire quale incentivo ad allargare le coalizioni a scapito della loro omogeneità. E' vero che, nell'ambito di questi sistemi sarebbe comunque possibile stabilire che solo i partiti che superano una determinata soglia di sbarramento (4-5%) possano essere ammessi al riparto dei seggi ivi compresi quelli derivanti dal premio di maggioranza; ma questa soglia può essere aggirata attraverso la presentazione di una lista di coalizione concordata fra i partiti che non raggiungerebbero la soglia, o tra essi e un partito maggiore (allo scopo di rimediare all'inconveniente si è ipotizzata la decadenza degli eletti con il premio di maggioranza se la coalizione dovesse venir meno nel corso della legislatura; ma questa ipotesi fa emergere l'incompatibilità dei sistemi elettorali con premio con i principi supremi che regolano la rappresentanza negli ordinamenti liberali e democratici, a partire dalla libertà del mandato).

Gli stessi effetti si verificano anche a livello locale, dove, per ottenere il premio di maggioranza, le forze politiche maggiori e gli stessi candidati alla carica di sindaco spesso favoriscono la frammentazione delle rispettive coalizioni, moltiplicando artificiosamente le liste elettorali presentate agli elettori. Ma ciò non produce l'ingovernabilità di quei livelli di governo grazie al meccanismo che regola il funzionamento della forma di governo locale, ossia il *simul, simul*. Poiché, infatti, il cambiamento dei vertici dell'esecutivo passa necessariamente attraverso l'auto-scioglimento del Consiglio, i Sindaci o i Presidenti di Regione sono in effetti in sostanza inamovibili. Si tratta, tuttavia, di una stabilità guadagnata al prezzo di un fondamentale svuotamento dei poteri degli organi assembleari, che, se può risultare ammissibile a livello amministrativo, non sembra

davvero accettabile per i livelli di governo con competenze legislative (come è il caso delle Regioni) e certamente non a livello nazionale.

L'organo legislativo, infatti, sarebbe formato sulla base dell'esito della competizione politica per l'elezione del Governo e non sarebbe in grado di svolgere alcuna funzione in autonomia dall'esecutivo se non al prezzo, troppo oneroso, di produrre il proprio autoscioglimento. Si darebbe luogo a una democrazia sostanzialmente plebiscitaria, che si realizza e si conclude nella contesa elettorale per il vertice dell'esecutivo, mentre la formazione del Parlamento sarebbe evidentemente una derivata di quella competizione.

All'eccessiva onerosità per l'esercizio di autonome funzioni parlamentari, si aggiungerebbe anche un complessivo deficit di legittimazione dei parlamentari, la cui maggioranza sarebbe eletta proprio in funzione del sostegno al candidato al vertice dell'esecutivo vincente. In nessuna forma di governo democratica e costituzionale, infatti, il Parlamento è una mera appendice dell'elezione dell'organo esecutivo: nei sistemi presidenziali, esecutivo e legislativo sono eletti e funzionano separatamente; nei sistemi parlamentari, è il solo Parlamento ad essere direttamente eletto e quindi il Governo – sul piano costituzionale – dipende sempre da esso, anche quando esistano condizioni di sistema politico o elettorale e costituzionali che razionalizzano il rapporto fiduciario.

Si tratta, infatti, di sistemi che traggono ispirazione da una concezione plebiscitaria della democrazia. Con questa definizione intendiamo precisamente una visione della democrazia, e delle procedure elettorali, che hanno essenzialmente il compito di una investitura diretta della leadership: le elezioni come atto puntuale di autorizzazione al comando. La logica che li ispira può essere definita “plebiscitaria”, proprio perché l'intera dinamica competitiva risulta concentrata sulla figura dei “capi” della coalizione e sulla loro “investitura”. Il mito del “governo eletto direttamente dai cittadini”, in assenza di separazione funzionale e genetica del Governo e del Parlamento, porta all'idea che i cittadini devono eleggere direttamente un “capo”, che al contempo guidi il Governo e il Parlamento, mettendo sotto tensione lo stesso dettato costituzionale. Un'ispirazione che trovava la sua massima espressione nella scelta di introdurre la formula dei “capi della coalizione” nel testo stesso della legge Calderoli, ma che si incarnava (così come anche oggi accade, in verità) anche negli stessi meccanismi con cui si giungeva alla determinazione degli eletti: una logica top-down, in cui ciò che alla fine risultava decisiva era solo la conta nazionale dei voti alle coalizioni. Un vulnus radicale (insieme alle liste bloccate e al proliferare delle pluri-candidature, con il conseguente gioco dei subentri) alla legittimità democratica degli eletti in Parlamento e alla loro stessa autorevolezza: un qualcosa che non poteva che alimentare un fiume che già si ingrossava, fatto di discredito diffuso, distacco e crescente estraneità degli elettori.

Peraltro, un sistema elettorale proporzionale con premio associato con la regola *simul simul*, a ben vedere, realizzerebbe sì la stabilità del governo ma intesa solo come persistenza nella carica. Tale stabilità, in effetti, non conseguirebbe l'obiettivo di un'effettiva governabilità, che, come abbiamo sostenuto nel cap. 1, richiede che le decisioni dei poteri pubblici siano confortate dal consenso dei governati. L'organizzazione di un (dis)equilibrio dei poteri pubblici a tutto vantaggio dell'esecutivo e con ulteriore mortificazione della capacità rappresentativa del Parlamento, con ogni probabilità, non consentirebbe di realizzare una effettiva governabilità della comunità politica nazionale.

Il disegno di legge di riforma costituzionale presentato dal Governo Meloni si ispira proprio a questo secondo modello. Infatti, costituzionalizza il premio di maggioranza e, quanto al *simul simul*, ne propone una versione ambigua: il meccanismo opera in prima battuta, quando, dopo le elezioni, si tratta di dar vita al primo Governo della legislatura; non opera in relazione ad una prima sostituzione del Presidente del Consiglio eletto (che può essere rimpiazzato da un parlamentare collegato al precedente Presidente del Consiglio per attuarne il programma); torna ad operare per assistere tale secondo Governo della legislatura, il quale può essere sfiduciato solo al costo di uno scioglimento delle Camere. In sostanza, dunque, nella proposta governativa, il sistema *simul simul* opera, ancorché con un'eccezione. Ciò non basta a escludere il sistema proposto dalle famiglie dei sistemi che abbiamo chiamato "pseudo-parlamentari".

Per tutte le ragioni fin qui elencate i meccanismi proporzionali con premio di maggioranza appaiono, almeno a livello nazionale, del tutto sconsigliabili.

Quanto alla legge attualmente vigente, il cosiddetto "Rosatellum", è difficile catalogarla in una particolare "famiglia" dei modelli elettorali. Nel complesso, ciò che emerge è il primato del "bricolage" elettorale, il tentativo di assemblare logiche diverse. L'esito non è neppure un sistema "misto", ma un sistema ibrido. Le caratteristiche di questo sistema sono note (voto unico e vincolato, soglie *ad hoc*, liste bloccate, casualità nella distribuzione territoriale degli eletti, ecc.), ma è opportuno qui sottolineare l'ulteriore *vulnus* che ne è derivato nelle forme e nei modi di costruzione della rappresentanza parlamentare, attraverso meccanismi fortemente *aleatori*: meccanismi che, nel 2018, non hanno prodotto forti sproporzioni tra percentuali dei voti e percentuali dei seggi (con una legislatura che ha visto succedersi tre diverse formule di maggioranza); ma che, nel 2022, hanno prodotto invece una forte sovra-rappresentazione della sola coalizione che era stata capace di presentare candidate unitarie nei collegi maggioritari.

Si possono fare varie congetture sulle "logiche" che hanno ispirato il legislatore; ma quel che è certo è che anche da questa vicenda emerge un insegnamento: le riforme elettorali condotte e perseguite sulla scia del presunto interesse immediato di coloro che hanno la forza politica e parlamentare sufficiente ad imporne l'approvazione, sono sempre soggette

ad una possibile “eterogenesi dei fini”, all’emergere di effetti imprevisi, legati ad una o più variabili politiche non sufficientemente considerate. Fatto si è che, oggi, in Italia ci troviamo intrappolati in un sistema elettorale che pone di fronte ad una drastica alternativa: o si creano due coalizioni preventive (*come che siano, quale che sia il grado della loro omogeneità interna*), o si producono gravissimi squilibri nella rappresentanza parlamentare. È da questa condizione che occorre provare ad uscire.

4. La proposta: un sistema proporzionale corretto da significative soglie di esclusione

Appaiono dunque improponibili sia i sistemi uninominali maggioritari, sia i sistemi proporzionali con premio di maggioranza. Questi ultimi anche nel caso in cui si prospettasse l’attribuzione del premio solo alle coalizioni che abbiano conseguito il 50,1% dei voti (al primo turno o nell’eventuale ballottaggio): resterebbe infatti intatta la logica plebiscitaria insita nel modello, con tutte le distorsioni che abbiamo già messo in luce, tanto più se abbinata ad una qualche formula di elezione diretta del capo dell’esecutivo.

Scartati i sistemi elettorali uninominali maggioritari e i proporzionali con premi di maggioranza, occorre chiedersi quale sistema elettorale di tipo proporzionale risponda meglio alle esigenze di rafforzare la rappresentatività del Parlamento e di stabilizzare il Governo, in un contesto caratterizzato dalla condizione critica della democrazia italiana e dal basso livello di legittimazione democratica delle sue istituzioni.

Le finalità sono chiare: innanzitutto, ricostruire le condizioni di legittimità democratica del Parlamento, quale condizione necessaria per una qualsivoglia, vera e non fittizia, capacità di governo. Il binomio governabilità-rappresentanza, in una condizione di grave delegittimazione delle istituzioni, non può essere affidato ad un equilibrio tra esigenze messe astrattamente sullo stesso piano: la ricostituzione di una legittima e forte rappresentanza politica è la premessa per una qualsivoglia effettiva governabilità. Nelle condizioni specifiche del sistema politico italiano, queste finalità – ricostruire la legittimità della rappresentanza parlamentare, favorire la governabilità – devono poi essere accompagnate da altre finalità che appaiono parimenti rilevanti. E la prima di queste è quella di adottare un sistema elettorale in grado di incentivare – incentivare, non determinare – la ricostruzione di partiti, la ridefinizione della loro identità, il loro radicamento nel corpo elettorale.

In quest’ottica, sembra preferibile un sistema proporzionale con una soglia di sbarramento esplicita, al 4 o al 5%, non aggirabile come non lo è in Germania (a tal fine occorre che sia introdotta una disciplina pubblicistica dei partiti politici, che incida sui titolari alla presentazione delle candidature alle elezioni, sul modello di quanto previsto in Germania,

onde evitare che le liste si trasformino in meri aggregati instabili di partiti diversi) e con una correzione del quoziente circoscrizionale che riduca il numero dei seggi da attribuire mediante recupero nazionale dei resti. La soglia di sbarramento e la correzione del quoziente circoscrizionale, penalizzando i piccoli partiti, produrrebbero un indubbio effetto aggregante.

Un'alternativa sovente prospettata potrebbe essere rappresentata da un sistema elettorale articolato in circoscrizioni mediamente piccole, senza recupero nazionale dei resti, come è previsto per esempio dalla legge elettorale spagnola. Le soglie di sbarramento implicite in questo sistema, ancorché variabili da circoscrizione e circoscrizione, sarebbero elevate e produrrebbero anch'esso un significativo effetto aggregante. La riduzione del numero dei parlamentari rende tuttavia in Italia più difficile la costruzione di un sistema di circoscrizioni mediamente piccole.

Lungi dall'essere una sciagura, il passaggio ad un sistema proporzionale selettivo può dunque rappresentare il solo terreno su cui almeno provare a invertire un radicale processo di delegittimazione delle istituzioni democratiche e dei partiti politici che vanno ricostruiti e a migliorare lo "spirito pubblico" che si respira in Italia.

Non è solo una questione di "equità": ossia, è più "giusto" un sistema elettorale che rappresenti adeguatamente le opinioni e i giudizi politici di tutti gli elettori. Entrano anche in gioco valutazioni specifiche sugli effetti sistemici che un sistema proporzionale potrebbe avere nel contesto dato della democrazia italiana.

Un primo effetto si può formulare così: un sistema proporzionale può contribuire a fare emergere (o riemergere) la reale articolazione e distinzione delle forze in campo e delle diverse culture politiche, lungo un asse destra-centro-sinistra che è quello che meglio rappresenta la reale distribuzione delle posizioni politiche presenti nella società italiana. Riallineare la competizione politica lungo questo asse è un modo possibile, peraltro, per frenare una dinamica di polarizzazione che, nelle condizioni critiche attuali, produce effetti potenzialmente dirompenti sull'intera coesione del tessuto democratico. È vero che una competizione proporzionale accentua le distinzioni e le specificità, ma scattano anche altri fattori in controtendenza: in particolare, quelli legati alla compatibilità o incompatibilità dei programmi in vista delle future, necessarie coalizioni di governo; ne viene condizionato il posizionamento politico ed anche il dibattito di fronte all'opinione pubblica: come dimostrano da ultimi. il caso spagnolo e il caso tedesco, diviene cruciale la questione della "coalizzabilità" o incompatibilità tra le diverse forze politiche.

Un secondo effetto è quello che possiamo sintetizzare così: cercare di innalzare la qualità del dibattito pubblico. È davvero impossibile chiedere che oggi vi sia una reale capacità di orientare e formare il senso comune, o che vi siano attori politici in grado di formare

l'opinione pubblica, piuttosto che inseguirla o, peggio, sollecitarne le pulsioni più regressive? Una ricostruzione del sistema dei partiti su basi coerentemente proporzionali ma selettive (con le conseguenti implicazioni per le campagne elettorali) potrebbe essere un primo passo per frenare questa tendenza, in quanto potrebbe indurre tutte le forze in campo a delineare un proprio autonomo profilo politico e programmatico, ma, nello stesso tempo, a indicare la possibile compatibilità con i programmi altrui.

Va ora affrontata obiezione principale che, puntualmente, a questo punto viene sollevata: e il governo? Come assicurare l'esistenza di una maggioranza in grado di governare? Come garantire la stabilità del Governo?

Occorre premettere che, in una democrazia parlamentare, le maggioranze si formano in Parlamento sulla base dei rapporti di forza che gli elettori hanno determinato, e dunque non ci possono essere garanzie a priori che una maggioranza esista sempre e non vada in crisi mai. In un sistema parlamentare, cioè, il governo di legislatura è sempre una conseguenza della sussistenza di precondizioni politiche, mai esclusivamente dei congegni costituzionali o elettorali. Ai congegni elettorali e costituzionali, in una forma di governo parlamentare, spetta solo il compito di favorire – e non di garantire giuridicamente sempre e comunque – la formazione e la stabilità di un Governo.

Da questo punto di vista, dato il principio di separazione dei poteri, la nostra proposta si spinge al massimo consentito sia sul fronte costituzionale che su quello elettorale. Come già detto – sul fronte costituzionale – si immagina la previsione della sfiducia costruttiva. Sul piano della legislazione elettorale, si ritiene che un sistema proporzionale senza recupero nazionale dei resti sul modello spagnolo e con soglia di accesso al (4 o al) 5%, senza marchingegni che permettano di aggirarla, disincentivi fortemente la frammentazione e tagli alla radice il potere coalizionale delle forze marginali. Le forze maggiori non avrebbero più alcun incentivo a sottostare al condizionamento di forze minori, non dovrebbero pagare un prezzo per avere il loro sostegno. Viceversa, le forze che, ragionevolmente, pensano di essere “a rischio” sarebbero incentivate a creare aggregazioni e formazioni più consistenti (e non semplici cartelli elettorali, che risultano poco credibili agli occhi degli elettori).

Cambiarebbe il contenuto delle aspettative: non svolgendosi più la competizione su una base forzatamente bipolare (se e quando non c'è), le scelte non verrebbero fatte in funzione esclusivamente del vincitore annunciato o temuto (“contro” l'avversario osteggiato), ma in funzione del peso politico che una determinata formazione può assumere negli equilibri parlamentari. Gli elettori sarebbero indotti a scegliere sulla base di una ponderazione politica degli effetti possibili del loro voto: ad esempio, privilegiando

il sostegno ad un partito che meglio li rappresenta o, secondo una logica di *second best*, spostando il sostegno ad un partito che, per la sua posizione nello schieramento politico, ha maggiori probabilità di esercitare un ruolo rilevante. Si offrirebbe così all'elettore un maggiore, ma ugualmente contenuto, ventaglio di possibili opzioni: votare semplicemente per il partito in cui "ci si riconosce", votare per un partito che ha più chances di influenza nei futuri equilibri di governo, o anche votare per un partito "minore" che, per i suoi programmi, appare comunque come un potenziale partner di una coalizione, in grado di pesare sul piano programmatico. Inoltre, una migliore articolazione dell'offerta elettorale potrebbe costituire un incentivo importante alla partecipazione elettorale e un freno all'astensionismo, consentendo agli elettori di scegliere tra un più ampio ventaglio di opzioni.

Quanto all'obiezione circa la capacità di un sistema proporzionale selettivo di agevolare la formazione di maggioranze stabili a sostegno del Governo, non è inutile sottolineare che sistemi di questo tipo, da un lato riducono l'offerta elettorale in poche ma plurali formazioni politiche concentrando su di esse i voti degli elettori e dall'altro mantengono effetti premiali, moderati ma non esigui, per le liste maggiori. Queste ultime, infatti, si giovano, nella distribuzione dei seggi, dei voti dispersi a favore delle liste che non hanno superato la soglia nazionale, o delle liste che hanno superato la soglia nazionale ma non le soglie circoscrizionali implicite in un sistema proporzionale senza recupero dei resti. Sarebbe così incentivata l'aggregazione in forze politiche di maggiori dimensioni e sfavorite le tendenze scissionistiche delle minoranze partitiche che hanno connotato il sistema politico italiano degli ultimi anni.

Insomma, un sistema proporzionale selettivo, quale quello che qui si propone, modifica fortemente la dinamica competitiva, rispetto a quanto fin qui accaduto. Una diversa struttura dell'offerta elettorale tende a modificare anche la logica che guida le scelte degli elettori e i loro comportamenti. Proprio per questo appaiono del tutto arbitrari gli esercizi di simulazione che proiettano meccanicamente sull'esito di un voto con sistema proporzionale l'attuale distribuzione delle intenzioni di voto, da ciò traendone la conclusione del necessario ricorso ad una manipolazione del rapporto tra seggi e voti *majority assuring*. Appare poi debole l'argomento secondo cui è preferibile una coalizione preventiva rispetto alla formazione, comunque, di una coalizione post-elettorale, sulla base dei rapporti di forza emersi dalle urne. La coalizione pre-elettorale comporta, come l'esperienza insegna, l'assemblaggio di forze eterogenee; una limpida trattativa post-elettorale, tra le forze in grado di dar vita ad una maggioranza parlamentare, rende possibile la ricerca di effettive convergenze politiche e programmatiche, come mostra il caso tedesco (con dettagliate definizioni del programma di governo, lunghe e faticose,

talvolta, ma che poi però danno vita ad un assetto stabile di governo) e come mostra, da ultimo, il caso spagnolo.

In estrema sintesi, dunque, l'introduzione di un sistema proporzionale selettivo favorirebbe un consolidamento e una razionalizzazione del sistema politico indotta dalle regole elettorali e, conseguentemente, una più razionale costruzione delle maggioranze di governo dopo le elezioni, almeno quando non vi sia l'emersione elettorale di un partito politico capace di ottenere la maggioranza dei seggi. L'accordo di governo, infine, sarebbe protetto dalla razionalizzazione proposta della forma di governo, ossia l'introduzione della sfiducia costruttiva, che, a prescindere dalla propria capacità di rendere più difficoltose le crisi, per la stessa ragione contribuirebbe a rendere in prospettiva più duraturo l'originario accordo di maggioranza che, dopo le elezioni, sarà stipulato dai gruppi che daranno al Governo.

5. Restituire all'elettore il potere di scegliere i suoi rappresentanti

In un sistema proporzionale selettivo quale quello proposto, sono importanti le modalità di selezione degli eletti, che nei sistemi uninominali sono rimesse al voto degli elettori in ciascun collegio sui candidati per lo più proposti dai partiti.

Il sistema delle liste bloccate per la selezione dei candidati, oltre a presentare seri dubbi di compatibilità costituzionale anche in riferimento alle soluzioni adottate nella legislazione vigente, in ogni caso ha dato pessima prova di sé. Il sistema delle liste bloccate, infatti, ha sovraesposto le leadership di partito che compongono le liste, svuotando della necessaria legittimazione rappresentativa propria i singoli parlamentari. Può ragionevolmente supporre, pertanto, che anche per questa via si sia realizzato uno svuotamento di autorevolezza dei singoli candidati, che, sganciati da un rapporto proprio con l'elettorato, sono rimasti esposti alla dipendenza da coloro che decidono la composizione delle liste e alla tentazione di comportamenti opportunistici nella ricerca di una nuova leadership quando la vecchia non fosse più in grado di offrire sufficienti "garanzie" (tramite la formazione di partiti nuovi o trasmigrando in un diverso gruppo).

Ma in più il sistema delle liste bloccate ha privato gli elettori della effettiva possibilità di scegliere i loro rappresentanti parlamentari, alimentando il distacco tra cittadini e istituzioni. *Eligere* significa "scegliere". Come meravigliarsi della caduta di partecipazione elettorale e della crisi di rappresentatività democratica delle istituzioni rappresentative se ai rappresentati è preclusa la effettiva scelta dei loro rappresentanti?

Per tutte queste ragioni non può dubitarsi dell'opportunità di superare il sistema delle liste bloccate. Per ripristinare la necessaria legittimazione democratica dei singoli parlamentari, la loro autorevolezza all'interno dei partiti e la loro capacità rappresentativa nell'esercizio del mandato molti ritengono che si debba ritornare nuovamente al voto di preferenza per la selezione degli eletti nell'ambito delle liste presentate dai partiti. Non vanno ovviamente ignorati i rischi che un sistema di preferenze può comportare. Essi risiedono nell'espansione dei costi delle campagne elettorali, che, specie in un sistema privo di finanziamento pubblico dei partiti e delle campagne elettorali, può sollecitare forme illecite di reperimento di risorse finanziarie. Inoltre, con le preferenze può risultare favorito l'espandersi di comportamenti clientelari e, infine, in alcune aree territoriali dove gli elettori tendono a non esprimerle, esse possono favorire alcune minoranze organizzate, che potrebbero assumere una forza politica molto maggiore della loro reale consistenza, grazie a una capacità di controllo di tale forma di espressione del voto.

Nonostante questi rischi, riteniamo che nelle condizioni attuali siano maggiori i benefici che deriverebbero dalla reintroduzione del voto di preferenza, in termini di una maggiore legittimazione degli eletti e con essi dello stesso Parlamento e della restituzione agli elettori della effettiva facoltà di scelta dei parlamentari che lo rappresentano. Alcuni dei ricordati rischi possono essere mitigati da contromisure adeguate, per esempio disegnando circoscrizioni piccole, che limitano i costi delle campagne elettorali: un ridisegno reso, però, difficile dal ridotto numero di parlamentari, in specie al Senato.

La reintroduzione del voto di preferenza dovrebbe consentire l'espressione di un'unica preferenza ovvero di due preferenze se a favore di candidati di genere diverso. Occorrerebbe evitare, invece, un sistema a preferenze multiple, che, già abolito dagli elettori con referendum popolare all'inizio degli anni Novanta, potrebbe favorire degenerazioni correntizie all'interno dei partiti.

In alternativa al voto di preferenza, la ripartizione proporzionale dei seggi potrebbe invece essere associata – come nella legge vigente in Italia per il Senato fino al 1993 – a un sistema di collegi uninominali, assegnando i seggi attribuiti a ciascuna lista in ordine decrescente ai candidati che abbiano ottenuto le maggiori percentuali (in ciascuna circoscrizione). Anche in tal caso, infatti, la scelta degli eletti dipenderebbe dal voto degli elettori, che potrebbero premiare o punire la selezione dei candidati effettuata dai partiti.

Si eliminerebbe così qualsiasi polemica circa il voto di preferenza, ma reintroducendo un sistema non privo di qualche difetto: esso può infatti produrre, come del resto è accaduto nell'esperienza del Senato italiano fino agli anni Novanta, la sovra-rappresentazione di alcuni collegi uninominali e la sotto-rappresentazione di altri, dal momento che il seggio non è assegnato al candidato vincente in ciascun collegio, ma secondo la graduatoria delle

percentuali ottenute dai singoli candidati caratterizzati dallo stesso contrassegno, nel limite dei seggi assegnati alla lista nella circoscrizione.

Tenuto conto, dunque, della necessità di superare le liste bloccate ma anche dei possibili rischi derivanti dall'adozione di un integrale sistema di preferenze, e dei difetti del sistema uninominale proporzionale, potrebbero infine considerarsi anche alcune soluzioni intermedie, offerte dall'esperienza internazionale, che evidenzia alcuni sistemi elettorali che utilizzano il voto di preferenza ma in cui l'ordine di lista mantiene un ruolo rilevante nella selezione degli eletti. In questo modo i metodi di selezione degli eletti tra i candidati di una lista trovano un punto di equilibrio che permette di bilanciare pregi e difetti dei sistemi elettorali a liste bloccate con quelli dei meccanismi fondati sulle preferenze.

In particolare, in Svezia, in Austria e in Slovacchia, per individuare gli eletti all'interno di una lista, si segue l'ordine in cui i nominativi sono disposti. Tuttavia, i candidati che superano una certa percentuale dei voti totali ottenuti dal partito su base circoscrizionale "scavalcano" quelli posti al vertice della lista. La stessa soluzione è fondamentalmente adottata anche in Belgio.