

LUCA R PERFETTI

*LA LEGGE ELETTORALE TRA INNOVAZIONI
PROGETTATE E REFERENDUM*

1. Riforma del sistema elettorale e “grande riforma”*

Il nostro Paese sta attraversando, da ormai un decennio, una trasformazione istituzionale e politica, nella quale una particolare enfasi è stata posta sul meccanismo della legge elettorale¹. In questa sede ci si vorrebbe occupare di inquadrare il problema della riforma del sistema elettorale, di individuare i nodi in discussione attraverso le ipotesi di legge elettorale proposte e di svolgere alcune considerazioni in merito.

1.1. Legge elettorale, riforme istituzionali e sistema politico.

Importantissime trasformazioni del sistema istituzionale, ormai già realizzate, sono state poste in secondo piano e scarsa attenzione dell'opinione pubblica le ha riguardate², mentre il dibattito relativo alle discipline

* Il presente testo è stato presentato alla tavola rotonda organizzata dall'Istituto di diritto pubblico dell'Università di Urbino, presieduta dal Direttore, prof. Eduardo Rozo Acuña. Il testo è precedente alla celebrazione del referendum del quale si occupano le pagine seguenti che, come ormai noto, non ha visto una partecipazione di elettori sufficiente verificare il *quorum* costituzionalmente richiesto

¹ Sulle prospettive generali del processo di riforma cfr. G. Pastori, *Riforme istituzionali e concezioni dell'amministrazione*, in Vita e pensiero, 1994, 2

² Imponente, invece, è stato il processo di riforma dell'amministrazione pubblica, quanto alla struttura del Governo (con l'adozione della l.40/88, di disciplina della Presidenza del consiglio, della struttura del governo, dei suoi atti e procedimenti; sulla quale basti il rinvio a P. Barrera, *La prima riforma istituzionale: la nuova disciplina dell'attività di governo*, in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, a cura di Catanzaro, Bologna, 1989, 51 e ss.), dell'amministrazione statale (con le riorganizzazioni delle strutture ministeriali; cfr. E. Spagna Musso (a cura di) *Costituzione e struttura del governo - La riforma dei ministeri*, Padova, 1988), dell'impiego pubblico (con la privatizzazione operata dal d.lgs. 29/93, la stipulazione dei primi contratti privatistici, il rinvio, di cui al d.lgs.80/98, al giudice del lavoro della competenza sulle controversie; cfr. T. Treu, *La riforma del pubblico impiego*, in *Quaderni Regionali*, 1992, 89), dell'ordinamento degli enti locali (con l'adozione della l. 142/90, di riforma dell'ordinamento degli enti locali, di quelle successive di modificazione ed integrazione, a partire dalla l.127/97, e di nuova disciplina del sistema

elettorale³, forse anche per il suo valore simbolico e la ritenuta capacità performativa del sistema politico, s'è mantenuto vivace come all'avvio del processo di riforma, un decennio fa.

Si tratta di una situazione spiegabile solo alla luce di un notevole fraintendimento.

In primo luogo, le *empasse* del sistema politico ed istituzionale della

elettorale; *ex multis*, G. Mignone, P. Vipiana e M. Vipiana, *Commen-to alla legge sulle autonomie locali*, Torino, 1993; ovvero del sistema della finanza locale, sul quale, cfr. G. Pastori, *Amministrazione e finanza locale tra autonomia e responsabilità*, in *Diritto dell'economia*, 1995, 7 e ss.), e delle Regioni (con l'adozione delle l.59/97 e 127/97, di primo decentramento in senso "federale" delle competenze), all'azione dell'amministrazione pubblica (con l'adozione della legge 241/90 di disciplina generale del procedimento amministrativo, sul quale, *ex multis* si rinvia a G. Pastori (a cura di), *L. 7 agosto 1990, n. 241 e ordinamenti regionali*, Padova, 1995), l'introduzione di modelli consensuali di azione (si pensi solo alla trasformazione istituzionale data dall'utilizzazione di moduli operativi quali gli accordi di programma e le conferenze di servizi; in tema si veda G. Manfredi, *Modelli contrattuali nell'azione amministrativa: gli accordi di programma*, in *Le Regioni*, 1992, 349 e ss.) e di amministrazione indipendente (con l'istituzione delle varie authority sui servizi pubblici, sulla concorrenza, ecc., cfr. *Mercati e amministrazioni indipendenti*, a cura di G. Bassi e F. Merusi, Milano, 1993), alla messa in atto di notevoli processi di privatizzazione sia dell'organizzazione che dell'azione amministrativa (con una profonda trasformazione dell'organizzazione pubblica, con la riduzione dei suoi elementi rispetto all'impresa privata -cfr. G. Pastori, *Pubblica amministrazione e impresa nei servizi pubblici*, in *Scritti per M. Nigro*, Milano, 1991, II, p. 356 ss.- ovvero la privatizzazione di segmenti imponenti dell'amministrazione o delle partecipazioni statali è un processo in grado di influire sulla forma di Stato in quanto tale -sul punto, C. Marzuoli, *Le privatizzazioni fra pubblico come soggetto e pubblico come regola*, in *Diritto pubblico*, 1995, 393 e ss.- ovvero alle società per azioni costituite *ex lege*, "enti pubblici a struttura di S.p.A.", rilevanti per i compiti di gestione dei servizi pubblici - su tutti questi temi M. Renna, *Le società per azioni in mano pubblica*, Torino, 1997, 24 e ss -), fino ad interessare le più importanti aree di azione del potere esecutivo, dalla gestione del territorio e delle sue risorse, all'attività di diritto privato, l'erogazione dei servizi pubblici e di quelli sanitari.

³ Sulla più recente riforma elettorale italiana si rinvia a C. Fusaro, *Le regole della transizione. La nuova legislazione elettorale italiana*, Bologna, 1995 e per il suo funzionamento pratico S. Bartolini e R. D'Alimonte, *Maggioritario per caso*, Bologna, 1995 e R. D'Alimonte e S. Bartolini (a cura di), *Maggioritario per caso. Le elezioni del 1996*, Bologna, 1997 e A. Barbera, S. Bonfiglio, S. Ceccanti, *La seconda volta del maggioritario*, Roma, 1996.

fine degli anni ottanta, e la loro crisi dell'inizio di questo decennio, in parte sbloccate dal primo *referendum* sulla legge elettorale, han legittimato l'affermarsi dell'idea che il sistema elettorale avesse un valore performativo di quello politico, sicché all'adozione di una data legge elettorale conseguirebbe automaticamente una correlativa trasformazione del sistema politico; d'altro canto s'è avuta una sorta di sottovalutazione delle riforme della struttura dello Stato e dell'amministrazione pubblica che, invece, influiscono in modo non inferiore sulla fisionomia del sistema politico, le sue relazioni con quello sociale ed economico.

In realtà il sistema politico viene condizionato da una molteplicità di fattori, tra i quali decisivi sono la separazione tra amministrazione e politica (ottenuta con la riforma del pubblico impiego e dell'ordinamento degli enti locali), il decentramento (a favore di Regioni ed enti locali) delle funzioni (realizzato con le riforme delle competenze di questi enti), la riduzione della sovranità nazionale a vantaggio dell'Unione Europea, la presenza di forti partiti locali⁴, la conformazione del consenso elettorale delle forze più grandi e la disponibilità all'aggregazione di quelle minori⁵, in relazione anche alla storia ed al radicamento storico, culturale e popolare dei partiti che le esprimono⁶.

Resta poi da notare che quel che è oggetto di dibattito è una riforma del sistema elettorale e non già la sua introduzione *ex novo*; e si tratta di una riforma che viene introdotta in un paese dell'Europa occidentale tra i più ricchi di

⁴ Sul tema si rinvia a D. Rae, *The political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, 1971 ed a K. Rokkan, *Cittadini, elezioni, partiti*, ed. it., Bologna, 1982 (ed originale 1972) e, da ultimo, A. Lijphart, *Electoral Systems nad Party Systems*, Oxford, 1994

⁵ D. Rae, *op. ult.cit.*

⁶ Tanto che s'è recentemente notato che "i sistemi di partito sono tanto il prodotto della loro storia e dei loro ambienti politici quanto dell'utilizzazione di un dato sistema elettorale per un periodo abbastanza esteso" (G. Pasquino, *I sistemi elettorali*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di) *Manuale di diritto pubblico*, tomo II, Bologna, 1997, p.82), sicché l'ampiezza dei collegi elettorali ed il disegno del loro perimetro, le clausole di esclusione o di sbarramento, la scelta del metodo di traduzione dei voti in seggi e le loro commistioni (maggioritario - e quanto, in che modo- o/e proporzionale - e quanto, in che modo-), agiscono sul sistema politico in modo rilevante, ma non tale da conformare a sé le forme della politica.

cultura politica e partecipazione democratica, sicché “ogni riforma deve partire dalla ricognizione accuratissima delle condizioni esistenti, da una valutazione approfondita dei problemi emersi e da una limpida prospettazione delle soluzioni”⁷; che è ciò che non pare proprio stia accadendo nel nostro Paese.

1. 2. Riforma del sistema elettorale e culture politiche

Il processo di riforma in essere pare animato, nella sua sostanza profonda, da due diverse impostazioni, tali da attraversare le diverse formazioni politiche.

Da un lato si registra una sostanziale svalutazione del ruolo delle articolazioni della partecipazione, prima tra tutti dei partiti, nel tentativo di semplificare e ridurre il ruolo dei rappresentanti all'interno di una sorta di investitura diretta da parte dei cittadini. Si tratta di impostazioni che paiono affermarsi, anche in aree culturali che più sembravano distanti, avendo nella loro tradizione culturale i valori della sussidiarietà, del personalismo, in forza di una supposta maggiore modernità.

Simili impostazioni finiscono per attribuire al sistema elettorale la funzione di eliminare il sistema dei partiti, assumendo, per un verso, la sua inutilità, e, per altro, ritenendo la sussistenza di un valore performativo del sistema elettorale così significativo da poter ottenere la tendenziale eliminazione dei partiti per tramite del sistema elettorale.

Per contro v'è chi ritiene la necessità di un rafforzamento delle articolazioni della partecipazione e non già la loro rimozione. Ne deriva una diversa interpretazione della formula elettorale, che non deve servire a creare un sistema tendenzialmente plebiscitario o comunque tecnocratico, ma garantire l'equilibrio tra governabilità e rappresentanza. Peraltro non pare che queste impostazioni risentano di una minore modernità⁸.

⁷ cfr. G. Pasquino, op. ult. cit.

⁸ La crisi dei modi della produzione industriali, per lasciar posto a nuove forme, post-industriali, di organizzazione del lavoro e la circolazione delle informazioni, fanno immaginare la presenza di condizioni per una forte attivazione delle energie personali e partecipazione diretta, che richiede la riapertura di canali di partecipazione tradizionali in forme più adeguate e nuove.

Non si può poi mancare di notare come i due diversi atteggiamenti si accompagnino ad interpretazioni differenti del ruolo della politica, essendo evidente come nella prima si prosegua in quel percorso di indebolimento della funzione della politica, semplificazione della rappresentanza, riduzione del ruolo delle articolazioni della partecipazione e garanzia del primato del ruolo delle tecnocrazie e degli interessi costituiti che si è avviato all'inizio degli anni novanta; all'opposto nell'altra impostazione.

I due atteggiamenti di fondo portano a letture differenziate dei meccanismi elettorali, nella misura in cui li si osserva come strumenti in grado di modificare il sistema politico.

2. La riforma del sistema elettorale per via referendaria

2.1. Perplessità quanto allo strumento

Il sistema elettorale è un congegno delicato, che dovrebbe costruire un meccanismo che ponga in equilibrio rappresentanza e governabilità, rappresentazione parlamentare delle opinioni politiche dei cittadini e stabilità della formazione di governo.

Il *referendum*, invece, nel nostro ordinamento, è strumento abrogativo, inammissibile quale strumento di manipolazione delle norme, di pressione politica, di realizzazione di un programma politico. Questi i due aspetti del problema della trasformazione del sistema elettorale italiano, che si è andato modificando sulla pressione di iniziative referendarie (certamente manipolative e di pressione sul sistema politico), di successivi aggiustamenti e nuove pressioni. La stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale è persa più di una volta largamente sensibile al clima politico ed alle pressioni che su di essa agivano⁹.

⁹ Basti ricordare come si sia notato autorevolmente che “durante gli ultimi venti anni (o quasi), troppe volte è accaduto che l'organo della giustizia costituzionale abbia mutato i propri criteri di giudizio, finanche all'interno di ciascuna tornata referendaria; ed in

Evitando di occuparci del tema del *referendum* in sé, in questa sede, dal punto di vista del percorso di riforma del sistema elettorale, non si può non rilevare come il primo determini una modificazione della legge elettorale attraverso strumenti referendari sostanzialmente *manipolativi*, tali da determinare una disciplina che non potrà che dare inconvenienti derivanti dalla applicazione della cosiddetta “*normativa di risulta*” -quella normativa, cioè, che risulta dalla abrogazione delle porzioni di norme oggetto di *referendum* -¹⁰; ma, soprattutto, non si può non rilevare la delicatezza dell'utilizzazione del referendum “come strumento privilegiato per la realizzazione di un intero programma politico, quindi come uno strumento che dovrebbe consentire di dar vita ai fini delle fondamentali scelte di indirizzo politico, finendo con lo snaturare la funzione di tale istituto, determinando attraverso l'esaltazione di elementi di natura sostanzialmente plebiscitaria pericoli di modifiche in senso regressivo dell'intero nostro sistema istituzionale”¹¹. Ciò a maggior ragione ove si consideri che la legge da modificare è quella elettorale, che, come tale, definisce un dato sistema politico istituzionale. Un tale sistema di modificazione, per sua stessa natura rozzo, non consente di delineare una nuova legge elettorale, ma solo di ritagliare il

varie occasioni si è verificato che i *revirements* giurisprudenziali non siano stati sorretti da robuste argomentazioni, per di più concentrate sulle peculiarità del solo caso da risolvere” (L. Paladin, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei referendum*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1998, p. 24.

¹⁰ Da parte dei referendari si sostiene che l'intervento richiesto non sarà diverso da quanto già avvenuto in altri casi. Nel 1993, infatti, la Corte costituzionale aveva ammesso il quesito (con la sentenza n.32/93), pur dando conto del fatto “che la normativa di risulta può dar luogo ad inconvenienti” ma in modo tale da “non incidere sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzare la funzionalità dell'organo”, sicché gli inconvenienti in questione si sarebbero potuti eliminare, dopo lo svolgimento della consultazione referendaria, con un intervento legislativo. Sul fronte opposto si eccepisce che, a fronte di un quesito referendario che richiede comunque un intervento correttivo, bene farebbe il Parlamento a ricercare ed assumere un nuovo ed organico sistema elettorale, invece di affidare un congegno così delicato al rozzo strumento demolitivo del referendum, per apportare solo dopo aggiustamenti.

¹¹ P. Berretta, *I poteri di democrazia diretta*, in G. Amato e A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico. II. L'organizzazione costituzionale*, Bologna, 1997, p.47

nuovo sistema sulla base di quella esistente, con evidenti anomalie e disfunzioni.

2.2. Il sistema risultante dall'approvazione del referendum.

Secondo alcuni ne deriva il carattere "stravagante" della normativa di risulta e la casualità del risultato per quel che riguarda l'attribuzione del 25% dei seggi.

Occorre brevemente occuparsi del sistema risultante dall'accoglimento del quesito referendario, perché non manca chi ritiene che non sia richiesta alcuna riforma del sistema che non quella esito della consultazione referendaria.

Il sistema elettorale, per come questo risulterebbe dall'accoglimento del quesito referendario, sarebbe tale per cui, sia al Senato che alla Camera il 25% dei seggi sarebbero attribuiti, in porzione del 75 % ai candidati che ottengano i maggiori consensi nel collegio uninominale, come già oggi è. Tuttavia, per il restante 25%, scomparirebbe la doppia scheda (una per il collegio uninominale, l'altra per il voto di lista per la quota proporzionale) per la consultazione della Camera, sicché la quota di seggi non immediatamente assegnata nello scrutinio di collegio verrebbe attribuita a quei candidati che, sconfitti nel collegio, all'interno della circoscrizione elettorale (la Regione per il Senato, quelle stabilite dalla legge per la Camera) han ottenuto, per così dire, il miglior secondo posto (la cifra elettorale più alta, ancorché insufficiente per la vittoria nello scrutinio maggioritario). Si sono levate critiche, poiché la conseguenza parrebbe essere la mancanza di coerenza con il principio maggioritario: un quarto dei componenti di entrambe le Camere, infatti, viene individuato in coloro che han perduto nella competizione maggioritaria uninominale. Il risultato, tutt'altro che teorico, è che nel confronto tra più coalizioni, quella vincente sulla base del dato complessivo elettorale, potrebbe non risultare accreditata della maggioranza parlamentare. Lo strumento referendario, infatti, è tale da non provvedere al riordino dei collegi. L'eliminazione della quota proporzionale, quindi, porta al fatto che risulterebbero eletti, per una percentuale pari al 25% dei seggi, i candidati perdenti nel proprio collegio ma che hanno ottenuto una

cifra elettorale migliore degli altri dello stesso gruppo (partito, simbolo, coalizione che dir si voglia).

A questo s'è replicato da parte dei referendari che non vi è nulla di casuale nell'elezione dei candidati perdenti che han ottenuto la migliore cifra elettorale individuale della circoscrizione, ricorrendosi ad un criterio che fa leva sull'espressione del voto; né verrebbe intaccato il principio maggioritario, poiché il cittadino con il voto elegge il suo rappresentante e lo stesso è utilizzato per individuare gli altri candidati eletti¹².

Tuttavia è del tutto evidente che il sistema maggioritario uninominale è preordinato all'ottenimento, (a danno della puntualità della rappresentanza), di maggioranze stabili, alla semplificazione del quadro politico, all'elezione del candidato che abbia raggiunto la maggioranza relativa dei voti, caratteristiche tutte contraddette dall'elezione dei migliori secondi.

C'è, naturalmente, discussione intorno alle conseguenze che il referendum, intervenendo sul sistema elettorale, sarebbe in grado di portare al sistema politico.

Si ritiene ordinariamente che l'eliminazione della porzione proporzionale del nostro sistema elettorale porterebbe ad un danno alle forze politiche di medie dimensioni (le piccole sono comunque penalizzate dalla soglia di sbaramento) poiché difficilmente potrebbero risultare le migliori seconde posizioni senza apparentarsi in coalizioni.

Non pare, invece, affatto dimostrabile (ed anzi in buona parte è semplice argomento di propaganda) il fatto che un simile sistema porterebbe ad una maggiore stabilità il sistema bipolare. E ciò per almeno due buone ragioni: innanzitutto un simile sistema, come visto, rischia di produrre, con il recupero dei migliori secondi, situazioni di grave instabilità e sostanziale parità numerica delle coalizioni; in secondo luogo non è affatto detto che non si verificino in sede locale giochi di desistenze o di aggregazioni al di

¹² Si è peraltro detto che sarebbe stravagante un sistema che permette l'elezione di due (o più) deputati nel medesimo collegio. Tuttavia non si tratta certo di un'anomalia: il sistema elettorale per l'elezione del Senato presenta normale come normale l'evenienza di collegi che hanno più di un eletto.

fuori degli schemi di coalizione nazionale.

Le scelte del sistema politico, infatti, possono ricavare intorno alla regola elettorale soluzioni elettorali largamente in contraddizione con lo schema bipolare proprio sulla scorta del risultato del referendum, che non esclude affatto soluzioni orientate alla creazione di un terzo polo. Semmai ciò che rileva è l'affermazione di un'intenzione bipolare nell'opinione pubblica, che non può che spingere i partiti ad assecondarla nelle scelte sulle coalizioni. Tuttavia occorre ricordare che questo non è affatto conseguenza del sistema elettorale, ma, invece, di scelte politiche che si orientano a partire da un'intenzione, da una tendenza presente nell'opinione pubblica che potrebbe decretare l'insuccesso di coalizioni differenti.

Non è nostro compito indagare sulla sussistenza reale di quest'intenzione nel corpo elettorale. Certo è che il sistema maggioritario ha iniziato a produrre effetti che gli sono del tutto connaturati, come la larga diserzione delle urne. Un sistema che privilegi la rappresentatività (che si basi su una larga disponibilità di seggi proporzionali), consente ad ogni elettore di trovare le ragioni di voto in un candidato che sente vicino; quello maggioritario per ipotesi è largamente più un voto contro la coalizione più distante che non per quella che si sostiene, con evidente minore affezione al voto. Questa circostanza rende aperta la questione se vi sia o meno una reale intenzione bipolare nel corpo elettorale, questione che, comunque, non può essere qui affrontata.

3. Le proposte di revisione della legge elettorale.

Chi voglia, come ci si propone, dar conto del dibattito intorno alla revisione della legge elettorale, incontrerà la difficoltà di doversi riferire, oggi, a fonti non ufficiali (per lo più giornalistiche) e, per altro verso, di trovarsi ad interpretare posizioni ancora suscettibili di cambiamento in relazione al dibattito in corso all'interno delle forze politiche e di queste tra di loro. E', però, possibile cogliere almeno quattro filoni, catalogabili in base alla loro vicinanza all'intenzione del *referendum*.

In primo luogo v'è la proposta del sistema maggioritario a turno uni-

co (sostenuto da Alleanza nazionale e Centro cristiano democratico). Il turno unico "all'inglese" o secco (viene eletto chi raccoglie il maggior numero di voti, indipendentemente dalla percentuale di votanti ed alla quota di consensi ottenuti), che trovava ampi consensi all'avvio del processo di riforma, oggi vede assottigliarsi il novero dei suoi sostenitori. E', infatti, ad un sistema con una piccola quota di recupero proporzionale che pensano i suoi attuali sostenitori. Si tratta, per lo più, di un intervento che muove verso la razionalizzazione dell'esito referendario: ridisegnando i collegi in modo che il loro numero coincida con quello dei parlamentari da eleggere si ottiene il superamento dei principali inconvenienti risultanti dal ritaglio normativo operato dal testo referendario.

Da altri (Partito popolare ,Verdi, Comunisti italiani, Rifondazione) viene invece sostenuto il metodo del doppio turno di coalizione (agganciato, quanto al vertice dell'esecutivo, al premierato o cancellierato). In questo caso al primo turno i cittadini sono chiamati a votare, con metodo maggioritario uninominale, i candidati delle diverse forze politiche, assegnando 55% dei seggi, ed un altro 25% con sistema proporzionale. Nel secondo turno, invece, il voto viene dato scegliendo tra le due coalizioni più votate nel turno precedente: chi vince conquista tutto il 20 per cento di seggi in palio. Anche in questo caso, quindi, il Parlamento viene eletto con un sistema maggioritario a doppio turno, ma sin dal primo momento i partiti si presentano uniti in coalizioni. Si tratta di una proposta che si distanzia dall'intenzione referendaria perché conserva la quota di rappresentanza proporzionale e, ad un tempo, perfeziona l'intenzione più profonda dell'iniziativa referendaria perché congenna un sistema politico molto stabile grazie al 20% assegnato nel secondo turno, una specie di grosso premio di maggioranza.

Il terzo filone, e più consistente numericamente (Democratici di sinistra, Forza Italia, Rinnovamento Italiano, Udr, Italia dei Valori, Comitati per l'Ulivo) parrebbe orientarsi verso il doppio turno di collegio, accompagnato ad un governo di stampo semipresidenziale. Nel corso del primo turno, che avviene in collegi uguali al numero di parlamentari da eleggere, risultano eletti coloro che han ottenuto la maggioranza assoluta dei voti. Se nessun candidato raggiunge questa soglia, due domeniche dopo, gli elettori

sono richiamati alle urne per il ballottaggio. Le proposte si differenziano tra loro quanto all'individuazione di chi acceda a questo secondo turno (i quattro partiti che hanno conquistato il maggior numero di voti, oppure, secondo la proposta sostenuta dall'attuale Presidente del Consiglio, tutti quelli che hanno superato la soglia del sette per cento). Tuttavia i candidati che hanno diritto ad partecipare al ballottaggio possono rinunciarvi (desistenza) ed invitare il loro elettorato a votare per il candidato politicamente più vicino. Chi decide di desistere avrà diritto ad un recupero proporzionale del 10-15 per cento dei seggi. In questo senso va anche la proposta del Governo. Si tratta di una proposta che si avvicina allo spirito referendario, senza aderirvi, perché conserva la quota proporzionale, ma se ne distanzia perché non consente affatto un rafforzamento del bipolarismo (al di là di quel che si afferma in termini propagandistici).

Infine v'è chi sostiene la necessità di un ritorno al sistema proporzionale (pur con accenti differenziati, Socialisti e Lega nord), sia pure con una soglia di sbarramento che impedisca una frantumazione della rappresentanza.

3.2. Le proposte presentate in Parlamento

Insieme alle proposte appena accennate occorre dar conto delle proposte effettivamente in discussione in sede parlamentare, sulla base delle loro omogeneità. Si intende muovere, come naturale, dalla proposta avanzata dal Governo.

a) Doppio turno di collegio, con diritto di tribuna e premio di maggioranza

La proposta avanzata dal Governo il 16 febbraio 1999¹³, prevede un sistema fondato essenzialmente sullo scrutinio uninominale a doppio turno di collegio, con una quota del dieci per cento dei seggi assegnati con un

¹³ Disegno di legge Senato, n.3812, D'Alema, Amato, Jervolino

metodo misto.

Il novanta per cento dei seggi viene attribuito con sistema maggioritario uninominale a doppio turno. In particolare si prevede che risultino eletti al primo turno dello scrutinio maggioritario quei candidati che ricevano almeno il cinquanta per cento dei consensi. Ove nessun candidato ottenga una simile percentuale si procederà all'effettuazione del secondo turno di ballottaggio tra i due concorrenti che abbiano ottenuto il maggior numero di voti al primo turno. Più complesso il sistema di riparto dei restanti sessantatré seggi.

Una quota, pari a ventitre seggi, viene attribuita, quale premio di maggioranza, alla coalizione vincitrice. A norma dell'art.85 del Testo unico delle leggi elettorali, per come risulterebbe modificato in base alle previsioni del progetto di legge, viene redatta una lista dei candidati che non sono risultati eletti nella competizione di collegio (i "migliori secondi"). La graduatoria viene stilata in base alla cifra individuale di ciascuno. Tra i candidati collocati in graduatoria vengono scelti i primi ventitré che appartengono alla coalizione che ha ottenuto più consensi nella competizione elettorale. La coalizione, per poter concorrere in questa sede, deve essere presente in almeno il novanta per cento dei collegi. La circostanza è rilevante, perché influisce sulla configurazione più o meno bipolare del sistema. Non è prevista alcuna sanzione, relativamente a questi seggi, nel caso di modifica di assetto della maggioranza, sicché, se in corso di legislatura la coalizione dovesse modificare la sua configurazione, non si determina alcun effetto sui ventitré deputati anzidetti.

Una seconda quota di deputati è individuata, in modo che non superi i ventitre seggi, tra quelli che non si sono presentati nei collegi uninominali. L'elettore, infatti, su di un'unica scheda (per evitare, nell'intenzione dei proponenti, di contrastare con il referendum) trova sia l'indicazione dei candidati per il collegio uninominale, sia quella dei candidati "che concorrono alla quota di seggi a garanzia della rappresentatività". In base dei voti ottenuti al primo turno, si verificherà quali gruppi di candidati "che concorrono alla quota di seggi a garanzia della rappresentatività" abbiano avuto almeno l'uno per cento dei voti, per poi assegnare i seggi con sistemi proporzionali. Tuttavia non è scontato che i seggi da assegnare siano ventitré,

potendo risultare di meno in forza del meccanismo di calcolo.

I seggi non assegnati andranno ad integrare *la terza quota* di seggi (ordinariamente ventitré) che vengono attribuiti all'interno della graduatoria dei migliori secondi in quanto tali, indipendentemente dall'appartenenza politica.

b) doppio turno di collegio con recupero proporzionale.

La gran parte delle proposte di questo tipo all'esame delle Camere si riferisce all'introduzione di un sistema a doppio turno di collegio per l'elezione del 90 % dei seggi, con un'attribuzione proporzionale dei restanti¹⁴. In altre proposte, invece, il recupero proporzionale è previsto nella quota attuale del 25%¹⁵. In sostanza si tratterebbe di attribuire direttamente al primo turno il seggio al candidato che raccolga la maggioranza assoluta dei voti. Ove nessun candidato riesca a raggiungere una simile soglia di consenso si procederà allo scrutinio derivante dal secondo turno, al quale accedono i due candidati che han ottenuto i maggiori consensi al primo turno¹⁶, ovvero tutti coloro che han ottenuto almeno una data percentuale elettorale al primo turno¹⁷. Elemento di notevole importanza per valutare il reale funzionamento del sistema e rilevarne i potenziali effetti su quello politico, è dato dalla modalità di presentazione delle candidature nel collegio uninominale, che può essere avanzata da "partiti, gruppi politici o singoli candidati" che non partecipano al riparto proporzionale¹⁸. Essendo limitatissima la quota di riparto proporzionale (10%) è evidente lo scarso incentivo a presentarsi sotto le insegne di partito o coalizione, con effetti dei quali

¹⁴ Si pensa al progetto di legge Senato n.3190, Forcieri ed altri, disegno di legge Senato n. 3325, Passigli,

¹⁵ In tal senso il progetto di legge Camera, n.197, Spini e altri

¹⁶ In tal senso il progetto di legge Camera, n.197, Spini e altri

¹⁷ In termini disegno di legge Senato n.3190, Forcieri ed altri, disegno di legge Senato n. 3325, Passigli

¹⁸ cfr. disegno di legge Senato n.3190, Forcieri ed altri, disegno di legge Senato n. 3325, Passigli

si dirà immediatamente. Si prevede, inoltre, un meccanismo tale per cui i candidati che non partecipano al secondo turno possono scegliere di apparentarsi ad uno dei due soggetti a ballottaggio, con il risultato di vedere recuperati i propri voti per l'attribuzione dei seggi proporzionali. Molte di queste proposte prevedono che l'individuazione dei candidati avvenga con il metodo delle primarie, che sono espressamente disciplinate, quanto alle modalità di svolgimento, dalla legge¹⁹.

c) doppio turno di coalizione

La proposta del doppio turno di coalizione è stata avanzata dal gruppo di Forza Italia (in contrasto con l'orientamento che si va oggi affermando – nonostante la cautela necessaria nel creare categorie, in relazione al fatto che gli stessi partiti sono, in generale, attraversati da un vivace dibattito; si pensi solo al fatto che questa linea è oggi sostenuta da Partito popolare, Verdi, Comunisti italiani, Rifondazione)²⁰. Si propone, sostanzialmente, di assegnare al primo turno una quota pari al 60% dei seggi, per lasciare il restante 40% allo scrutinio del secondo turno, di ballottaggio, tra i due raggruppamenti di candidati che hanno ottenuto il maggior numero di consensi durante il primo turno, salvo che già al primo turno uno dei due raggruppamenti abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi (art.83 *bis*)²¹.

3.3. Valutazioni sulle proposte correnti.

Un buon sistema elettorale, considerata anche la tradizione del nostro Paese e la sua articolazione territoriale, dovrebbe considerare un giusto equilibrio tra esigenze della rappresentanza (fotografando il più possibile la reale consistenza delle forze in gioco) e quelle della governabilità (tenden-

¹⁹ In termini disegno di legge Senato n.3190, Forcieri ed altri, disegno di legge Senato n. 3325, Passigli

²⁰ In termini disegno di legge Senato n.3628, La Loggia

²¹ Cfr. disegno di legge Senato n.3628, La Loggia

do a bipolarizzare gli schieramenti ed a renderli stabili laddove siano chiamati al Governo).

3.3.1. Sul doppio turno di collegio

Non pare, francamente, che queste caratteristiche siano proprie del doppio turno di collegio.

a) Un simile sistema elettorale, infatti, svincola la formazione della coalizione elettorale locale rispetto agli schieramenti nazionali, sicché l'elettore può trovarsi di fronte a coalizioni locali disomogenee rispetto a quanto altri rappresentanti degli stessi partiti fanno in altri collegi. E' evidente che, senza recupero proporzionale o con una soglia così insignificante, è bassissima la propensione a presentare in sede locale coalizioni già formate ed omogenee; se non lo si fa si perde un recupero proporzionale così basso da non subire troppi danni. Diventa, invece, altissima la propensione a dar vita a coalizioni locali in grado di mettere insieme le forze necessarie per vincere indipendentemente dalla loro coerenza con quanto avviene in altri collegi. Questo potrebbe portare ad avere rappresentanti dei partiti, soprattutto dell'area di centro, eletti da coalizioni disomogenee; ed, inoltre, aumenterebbe la convenienza per queste forze a non scegliere lo schieramento che dopo le elezioni, sfruttando accordi locali differenziati.

Questo grado di trasformismo porterebbe ad un'evidente instabilità delle coalizioni parlamentari o, comunque, le condurrebbe ad essere, con un ritorno al giolittismo, di natura tutta parlamentare, suscettibili di rapidi cambiamenti.

Riduce (ma non elimina), questo rischio, il modello presentato dal Governo di cui sopra s'è detto, perché ancora all'aver presentato la coalizione in almeno il novanta per cento dei collegi il risultato di poter concorrere all'attribuzione del premio di maggioranza. Tuttavia si tratta di un incentivo così ridotto da non dover far pensare ad una sua forza realmente cogente, giacché potrebbe verificarsi sia l'effetto della presentazione della coalizione nel novanta per cento dei collegi, lasciando le mani libere ai singoli gruppi in quelli restanti, ove soluzioni differenziate potrebbero portare a coalizioni locali più competitive, ovvero alla perdita del premio di

maggioranza ove risulti più probabile la vittoria di un numero sufficientemente interessante di seggi uninominali con coalizioni differenziate.

b) in secondo luogo non si può non considerare come l'applicazione di un simile sistema, stanti le attuali condizioni politiche, porterebbe allo stravagante risultato di sovrarappresentare quelle forze politiche che non si schierano secondo una logica bipolare. Stante l'attuale situazione politica, infatti, essendo nella gran parte del Paese (eccetto il Nord) solo due gli schieramenti, si avrebbe che, logicamente, almeno uno dei due dovrebbe poter ambire, nel singolo collegio, a raggiungere il cinquanta per cento dei voti. Ne deriverebbe, in quei collegi, l'inutilità del secondo turno. Solo al Nord, stante la presenza della Lega Nord, non si avrebbe l'attribuzione del collegio al primo turno. Il *ché* rappresenta un incentivo per questa forza a non schierarsi con alcuno dei due raggruppamenti. Infatti, in tutte quelle occasioni in cui riesca a guadagnare il secondo turno la Lega ha la quasi certezza della vittoria, poiché il corpo elettorale è attraversato, nella competizione per il Parlamento, dalla tensione tra le due forze che si confrontano in sede nazionale, sicché l'elettore dello schieramento che non supera il primo turno individuerà nella Lega Nord il male minore. E' evidente, quindi, che il doppio turno di collegio, che si vorrebbe proteso a rafforzare il bipolarismo, invece avvantaggia quelle forze che bipolari non sono, a condizione che abbiano una consistenza elettorale di circa un terzo dell'elettorato.

In questi termini, un simile sistema potrebbe costituire, contrariamente a quanto ordinariamente si pensa, il più forte incentivo alla costituzione di un terzo polo di centro. A condizione che questo possa ambire ad ottenere almeno un terzo dei suffragi, infatti, è evidente che sarebbe enormemente avvantaggiato in tutte quelle occasioni in cui dovesse superare, con il suo candidato, il primo turno. Ne deriva che il doppio turno di collegio, stante le attuali condizioni politiche, avvantaggia le forze che non si schierano in modo bipolare ed induce altri a fare lo stesso. In prima battuta smentisce il bipolarismo. In prospettiva potrebbe creare instabilità.

c) Per altro verso, ove invece il sistema dovesse funzionare, per ragioni politiche e non certo strutturali, nel senso di una maggiore radicamento del sistema bipolare, si potrebbe determinare una riduzione del ruolo delle forze di grandezza media a vantaggio di quelle più grandi, che potrebbero,

al ballottaggio, prevalere anche senza l'apporto dei loro alleati di medie dimensioni. Un simile operare, però, finirebbe per riportarci all'ipotesi precedente, nel senso che spingerebbe le forze intermedie, soprattutto al centro, a ricercare alleanze ed a mettere in crisi il sistema bipolare.

Si tratta di inconvenienti che i sistemi che ancorano il consenso alla coalizione (doppio turno di coalizione, proporzionale con premio di maggioranza, non presentano).

3.3.2. Sul doppio turno di coalizione

a) Il sistema elettorale a doppio turno di coalizione è tale da consentire il massimo risultato in termini di stabilità dei governi. E' evidente, infatti, che l'attribuzione al secondo turno di una quota di seggi alla coalizione vincente determina una forte stabilità della maggioranza. Un simile sistema, infatti, innegabilmente, spinge ad una estrema compattezza delle coalizioni, che non possono che presentarsi unite per poter ambire a competere per l'attribuzione della quota (significativa) di coalizione. Inoltre porterebbe alla limitazione del peso di forze che si collocano al di fuori dei due schieramenti, limitando la loro rappresentatività solo all'interno di un'improbabile vittoria con maggioranza assoluta nel collegio.

b) Tuttavia, nei termini in cui è stato concretamente proposto, un simile sistema determina una eccessiva riduzione della rappresentatività delle diverse culture politiche presenti ed una sovrarappresentazione elettorale della maggioranza. Ne verrebbero mortificate le articolazioni del pluralismo, date dai partiti e dai movimenti che rappresentano culture politiche radicate nel Paese, il cui suolo sarebbe solo quello di contrattare una significativa rappresentanza nella individuazione dei candidati.

Inoltre, almeno nei termini in cui la proposta è stata formalizzata, prevede un tale "premio" al secondo turno da rendere la presenza della minoranza così ridotta da indurla ad un esercizio frequente dell'ostruzionismo o alla ricerca dello scontro sociale. Si aggiunga che la riduzione forzosa della rappresentanza di minoranze radicate ed anti-sistema (come la Lega Nord) determinerebbe ulteriori elementi di indebolimento delle istituzioni parlamentari, rendendole meno rappresentative.

Occorrerebbe pensare all'introduzione di correttivi al sistema che, riducendo la quota da attribuire alla coalizione vincente, portino a meccanismi tali da assicurare anche alle forze più piccole il "diritto di tribuna" con la presenza in Parlamento di almeno un rappresentante ed assegnino al secondo turno una quota minore di seggi o ne assicurino una proporzione alla minoranza, per non rendere incolumabile il divario tra forze di governo e di opposizione.

3.3.3. Sul turno unico con recupero proporzionale

La proposta del turno unico con recupero proporzionale deve essere valutata facendone una questione di proporzioni e correzioni. Un sistema a turno unico "secco" all'inglese (chi ottiene più consensi è eletto) tende a realizzare un effetto compiutamente bipolare (anche se si tratta, appunto, di una tendenza, come si rileva facilmente dal dare uno sguardo alla realtà inglese: nel luogo dove da più tempo si utilizza questo sistema i poli sono tre, segno che la tradizione politica è influenzata ma non soggiogata dal sistema elettorale). Tuttavia esistono sistemi che danno più stabilità: in Italia, ad esempio, da che si utilizza un sistema maggioritario a turno unico con recupero proporzionale le crisi di governo non sono mai state determinate dalla quota di parlamentari eletti con metodo proporzionale, quanto piuttosto, dalla trasmigrazione di interi gruppi dall'opposizione all'area di governo – caduta del governo Prodi- o per via di nuove alleanze di partiti di governo con altri dell'opposizione – caduta del governo Berlusconi-. Per altro verso si tratta di un sistema che, senza correzioni, ridurrebbe eccessivamente la rappresentatività, con grave danno delle forze intermedie e centriste dei due schieramenti e di quelle estremiste. La questione, quindi, è quella di apportare correzioni a vantaggio della stabilità (tipo premio di maggioranza) ed a tutela della rappresentatività (con una più significativa presenza dello scrutinio proporzionale).

3.3.4. La proporzionale con premio di maggioranza e soglia di sbarramento.

Nel nostro Paese, dopo una lunga stagione di accanita critica contro

il sistema proporzionale, collegata da molti alle degenerazioni del sistema politico della fine degli anni ottanta, pare che si possa riprendere il filo di una riflessione senza che lo stesso argomento paia impronunciabile. In realtà il sistema elettorale deve tendere a raggiungere un equilibrio ragionevole tra stabilità degli esecutivi e rappresentatività del sistema. Peraltro occorrerà pure ricordare che questa discussione si deve svolgere all'interno di un sistema politico parlamentare, sicché neppure si potrà considerare come unica discriminante la stabilità dell'esecutivo, a dispetto del ruolo e delle garanzie di altri organi costituzionali, primo tra tutti il Parlamento.

Molte delle proposte accennate cercano di realizzare quest'equilibrio, ricercando da un lato di rendere stabile la compagine che sostiene l'esecutivo, in modo da realizzare ciò che da oltre un decennio è nelle intenzioni di quasi tutte le proposte di riforma (l'elettore sceglie un rappresentante in Parlamento ed, insieme, una coalizione di Governo), e rappresentative le Camere, in modo che l'elettore possa scegliere candidati e programmi a lui vicini (evitando l'indebolimento degli organi rappresentativi e la disaffezione al voto).

In questo senso la proposta del sistema proporzionale con clausola di sbarramento (che impedisce a piccole formazioni politiche —di solito si pensa al 4 o 6 per cento su base nazionale— di essere rappresentate) e premio di maggioranza (una quota, cioè, di seggi, assegnati alla coalizione vincente) non pare lontana dall'essere idonea a raggiungere questo risultato. Del resto si tratta, con poche differenze, del sistema vigente per l'elezione dei consigli regionali, per i quali, come noto, si ha uno scrutinio di lista plurinomiale su base provinciale, nel quale le forze politiche si presentano nella loro singolarità, nel quale si assegna una percentuale di seggi mentre i restanti sono assegnati alla coalizione vincente (individuata attraverso il collegamento delle liste di partito ad un simbolo unico regionale con annessa una lista di candidati che vengono tutti eletti se le liste collegate ottengono la maggioranza dei voti).

Altri sistemi, naturalmente, consentono di avere effetti simili. E, tuttavia, poiché simili sono gli effetti meriterebbe di affrontare la questione della "riabitazione", almeno come ipotesi, del sistema proporzionale corretto, che regola, ad esempio, Paesi, come la Germania, con grande stabilità

di governo ed un grado di semplificazione del sistema politico di gran lunga superiore al nostro.

Naturalmente in un Paese moderno, con i problemi che la partecipazione all'Unione europea ed il governo di un'economia globalizzata pongono, la stabilità dei governi è un valore non rinunciabile, sicché, comunque, di proporzionale corretta dovrà parlarsi, se non si vuole ritornare ad una situazione di instabilità inaccettabile. Proporzionale corretta che finisce per richiedere una convivenza con elementi maggioritari (un alto premio di maggioranza e clausola di sbarramento), tanto quanto le proposte in senso marcatamente maggioritario debbono prevedere un recupero nel senso della rappresentatività, se non vogliono che le fondamenta (partecipazione al voto ed identificazione con i rappresentanti) del sistema politico democratico rappresentativo si indeboliscano fino a rendere questo stesso precario.

4. Tra rappresentanza e governabilità

In realtà, ove solo ci si voglia scostare un poco dagli atteggiamenti ideologici (o propagandistici) che attraversano il dibattito odierno, si noterà facilmente che il sistema politico viene influenzato ma non condizionato da quello elettorale, tanto che molte delle condizioni che oggi ci troviamo di fronte non sono date dalla rapida modificazione della legge elettorale, più volte modificata nell'ultimo decennio, quanto dal nascere di significativi progetti politici e dall'essersi dissolte, per ragioni che nulla hanno a che vedere con il sistema elettorale, di alcune consistenti forze politiche del passato, indebolite non già dal modificarsi della regola di attribuzione dei seggi, ma dal modificarsi del quadro internazionale, dalla trasformazione sociale ed economica e da devastanti inchieste giudiziarie.

Caricare la legge elettorale di compiti che non le spettano (oltre a cagionare delusione nell'opinione pubblica) finisce per far disegnare regole elettorali fortemente cariche di elementi ideologici e non del tutto razionali.

Infine non si può nascondere il fatto che l'adozione di regole elettorali indirizzate solamente alla stabilità dei governi, incuranti della perdita di rappresentatività delle Camere, finiscono per essere funzionali ad una per-

di ruolo della politica (come funzione di governo e difesa degli interessi generali) rispetto al potere delle tecnocrazie economiche e non, di fronte a fenomeni di indubbio rilievo, quali, *ex multis*, il processo di liberalizzazione dei servizi pubblici già gestiti da enti pubblici, che non possono non divenire luogo delicato della ricerca di equilibrio, nell'interesse generale, tra speculazione di mercato e tutela del consumatore.