

Prospettive di riforma del sistema elettorale italiano

A CURA DI FEDERICO BASILICA

Edizioni Scientifiche Italiane

Il carattere transitorio dell'attuale sistema elettorale, derivante dalla crisi partitica, legata alla fine della Prima Repubblica, e la disomogeneità fra i vari meccanismi elettorali, non sono più accettabili.

Il caos in materia elettorale è comprovato dal fatto che attualmente, in Italia, i sistemi elettorali in vigore sono differenziati per quasi ogni tipo di elezione: abbiamo un sistema proporzionale per le elezioni circoscrizionali, un sistema maggioritario a turno unico per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei paesi fino a 15.000 abitanti; un sistema maggioritario a doppio turno per l'elezione del sindaco nei paesi con più di 15.000 abitanti, con premio di maggioranza al secondo turno nell'elezione del consiglio comunale e possibilità di voto disgiunto; analogo sistema per la provincia, ma senza voto disgiunto; ancora analogo per le elezioni regionali; sistema misto per le elezioni di Camera e Senato, con qualche differenza fra i due; ed infine proporzionale con voto di preferenza per il Parlamento europeo.

Tale groviglio di sistemi elettorali, con differenze magari marginali, desta non poche perplessità e necessiterebbe di ragionati interventi legislativi: la scelta di una legge elettorale e di una formula elettorale non è mai una pura e semplice decisione "tecnica", ma è spesso basata oltre che su considerazioni di funzionalità anche sull'influenza che essa avrà sul sistema partitico, sul sistema politico e sullo stesso comportamento degli elettori.

Il presente lavoro si pone, quindi, in un contesto storico politico e sociale particolarmente complesso ed ha quale fine ultimo quello di dare adito ad un dibattito sulla riforma elettorale, attraverso l'analisi dei vari sistemi e delle prospettive di modifica avanzate dalle parti politiche in quest'ultima legislatura e dalla dottrina.

Appare utile, pertanto, in tale ottica, introdurre il presente studio con l'innovativo contributo rappresentato dall'intervento del Ministro per la Funzione Pubblica Luigi Mazzella, in occasione del convegno organizzato dalla Sspa *La riforma elettorale in Italia. Problemi aperti e prospettive di mutamento politico istituzionale*, tenutosi il 17 dicembre 2003 presso l'Avvocatura generale dello Stato.

Hanno contribuito alla stesura del volume:

DAMIANO NOCILLA
Consigliere di Stato, ha redatto il capitolo 1;

GIORGIO CASOLI
Avvocato, ha redatto il capitolo 2;

GIOVANNI PITRUZZELLA
Professore di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Palermo, ha redatto il capitolo 3;

MARIO MIDIRI
Consigliere parlamentare, ha redatto il capitolo 4;

GIANLUIGI GALEOTTI
Professore di Scienza delle finanze all'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma, ha redatto il capitolo 5.



Prospettive di riforma del sistema elettorale italiano

A CURA DI FEDERICO BASILICA



Edizioni Scientifiche Italiane

© 2004 – Edizioni Scientifiche Italiane Spa
80121 Napoli – Via Chiatamone, 7
00185 Roma – Via dei Taurini, 27
info@esispa.com – www.esispa.com

Azienda con sistema qualità certificato da



Impaginazione e dtp Pierrestampa • Roma

Indice

Presentazione di Federico Basilica	7
Prolusione di Luigi Mazzella	9
1. Analisi del sistema elettorale italiano vigente	17
1.1 Il sistema elettorale italiano vigente	18
2. Gli effetti delle varie formule elettorali	39
2.1 Il dibattito sui sistemi elettorali del Senato e della Camera dei Deputati	40
2.2 Maggioritario e proporzionale tra teoria generale del diritto e diritto positivo	41
2.3 Il sistema vigente e le prospettive di riforma	44
2.4 Argomenti a difesa del vigente sistema; controdeduzioni	47
2.5 Il sistema elettorale nelle regioni: spunti di riflessione	49
3. La riforma elettorale in Italia: questioni e prospettive	50
3.1 La transizione verso la <i>democrazia maggioritaria</i> e gli obiettivi delle riforme istituzionali	50
3.2 I sistemi elettorali della transizione	52
3.3 Gli argomenti a favore dell'attuale sistema di elezione del Parlamento	53
3.4 Le critiche: la crescita della frammentazione politica e l'eterogeneità delle coalizioni	54
3.5 Le maggioranze <i>variabili</i> nei due rami del Parlamento	55
3.6 Lo scorporo e le <i>liste civetta</i>	56

3.7	Il funzionamento dei collegi uninominali ed il <i>potere di ricatto</i> delle <i>ali estreme</i>	57
3.8	<i>Post-democrazia</i> , tipi di partito e dinamica elettorale dei collegi	58
3.9	L'ingegneria elettorale tra maggioritario e proporzionale	60
3.10	Clausola di sbarramento, premio di maggioranza, premio di governo	62
3.11	La riforma della forma di governo nelle regioni e nello Stato. Il premierato	63
3.12	Possibilità e limiti dell'ingegneria istituzionale	65
3.13	L'esperienza delle regioni dopo la riforma costituzionale del 1999	66
3.14	La crisi delle assemblee legislative regionali nell'era dei <i>presidenti-eletti</i>	68
3.15	Il nuovo ruolo delle assemblee legislative regionali	69
4.	Le recenti proposte di modifica dell'attuale sistema elettorale	73
4.1	Il dibattito sull'efficacia della formula maggioritaria per le elezioni politiche	73
4.2	Verifica sul rendimento dei meccanismi elettorali e possibile selezione di detti sistemi	75
4.3	Progetti su aspetti particolari dei meccanismi elettorali	80
4.4	La legge elettorale regionale	82
4.5	Le elezioni del Parlamento europeo	86
4.6	La parità di accesso alle cariche elettive e la revisione dell'art. 51 Cost.	86
4.7	Il voto degli stranieri nelle elezioni amministrative	89
4.8	Sul <i>nuovo</i> Senato	90
4.9	Sul rinnovato interesse per formule elettorali a base proporzionale corretta	92
5.	Sistemi elettorali e funzionamento delle istituzioni pubbliche	94
5.1	Quali criteri per quali obiettivi?	94
5.2	L' <i>accountability</i> democratica nel quadro dei freni e contrappesi costituzionali	96
5.3	Dialettica degli interessi, mediazioni politiche e funzionamento delle istituzioni	105
5.4	Rappresentanza politica e governo responsabile: un proporzionalismo positivo	113

Presentazione

L'iniziativa di raccogliere nella presente pubblicazione il pensiero di autorevoli studiosi del diritto costituzionale in generale, e dei sistemi elettorali in particolare, così come di insigni esperti della materia parlamentare, si è concretizzata sulla scorta del sempre crescente rilievo che ha assunto di recente lo studio dei sistemi elettorali, filtro tra la società e la politica, e della loro influenza sul funzionamento dei sistemi politici e sulla stessa dinamica partitica.

Ciò che ne è derivato è un panorama complessivo di diverse attuali questioni in tema di sistemi elettorali: le posizioni, come sempre accade, non sono uniformi e divergono su numerosi – a volte piccoli – aspetti, che in questa sede non pare opportuno richiamare; sarà il lettore a giovare del confronto tra le stesse posizioni giungendo, in ogni caso, alla conclusione che il nostro sistema partitico ha bisogno di una *chiarificazione* e di uno snellimento che siano il frutto di una efficace riforma elettorale.

Il carattere transitorio dell'attuale sistema elettorale, derivante dalla crisi partitica, legata alla fine della Prima Repubblica, e la disomogeneità fra i vari meccanismi elettorali, non sono più adeguati alle esigenze dei cittadini *in primis* e della politica poi.

È emerso in modo palese il caos che avvolge in Italia la materia elettorale; i sistemi elettorali in vigore sono differenziati per quasi ogni tipo di elezione: abbiamo un sistema proporzionale per le elezioni circoscrizionali, un sistema maggioritario a turno unico per l'elezione del sindaco e del consiglio

comunale nei paesi fino a 15.000 abitanti; un sistema maggioritario a doppio turno per l'elezione del sindaco nei paesi con più di 15.000 abitanti, con premio di maggioranza al secondo turno nell'elezione del consiglio comunale e possibilità di voto disgiunto (nella stessa scheda si può votare un sindaco ed una lista che non lo appoggia); analogo sistema per la provincia, ma senza voto disgiunto; ancora analogo per le elezioni regionali; sistema misto per le elezioni di Camera e Senato, con qualche differenza fra i due; ed infine proporzionale con voto di preferenza per il Parlamento europeo.

Risulta evidente dagli interventi succedutisi nel presente studio che tale groviglio di sistemi elettorali, con differenze magari marginali, desta non poche perplessità e necessiterebbe ragionati interventi legislativi.

A tal riguardo, corre l'obbligo di ricordare che, nelle more della pubblicazione del presente lavoro, il Senato della Repubblica ha approvato, nella seduta del 25 marzo 2004, il Disegno di legge costituzionale n. 2544, presentato dal governo, concernente la modificazione di diversi articoli della parte seconda della Costituzione.

Il progetto approvato, in sintesi:

- prevede l'istituzione del Senato federale della Repubblica, quale organo rappresentativo delle autonomie territoriali su base regionale, composto da 200 senatori eletti, oltre che dai senatori di diritto e a vita e dai senatori eletti nella circoscrizione estero;

- attribuisce alla sola Camera dei Deputati, che sarà composta da 400 deputati, la titolarità del rapporto fiduciario con il governo;
- modifica il procedimento legislativo, riducendo notevolmente il numero dei procedimenti che si concludono solamente nel caso di accordo tra le due Camere sullo stesso testo (procedimenti bicamerali); la maggior parte dei progetti saranno esaminati in via prioritaria dalla Camera (o dal Senato, secondo la materia trattata), con possibilità di richiamo da parte dell'altro ramo;
- prevedono prerogative e garanzie per le opposizioni e le minoranze in Parlamento;
- rafforza il ruolo dell'esecutivo, prevedendo la legittimazione popolare diretta del Capo del governo e l'impossibilità di cambiamenti di maggioranza in corso di legislatura (i cosiddetti *ribaltoni*);
- attribuisce alle regioni competenza legislativa esclusiva in materie attinenti alla sanità, all'istruzione ed alla polizia locale (la cosiddetta *devolution*);
- modifica la composizione della Corte Costituzionale di cui 4 giudici saranno nominati dal Presidente della Repubblica, 4 giudici saranno eletti dalle supreme magistrature, 7 giudici saranno eletti dal Senato federale, integrato dai presidenti delle regioni e delle province autonome;
- valorizza il ruolo e le funzioni di garanzia del Presidente della Repubblica;
- introduce un procedimento specifico per il controllo da parte del Senato circa la

conformità delle leggi regionali all'interesse nazionale.

Il progetto, così come approvato, passerà adesso all'esame della Camera dei Deputati.

È evidente la portata di tale progetto di riforma, così come sono palesi le influenze che esso potrà avere sulle future determinazioni in ordine alla riforma dei sistemi elettorali.

Conclusivamente, non posso che porgere i sensi della più viva gratitudine a tutti coloro che hanno collaborato alla stesura del presente volume, in particolare agli esperti della materia che hanno lavorato insieme per cercare, con successo, di dare unità e completezza allo studio, ed ai ricercatori, la dottoressa Carmen Andreuccioli ed il dottor Luigi Mazzoncini, per l'assistenza prestata.

Un ringraziamento, inoltre, a tutti coloro che hanno accolto con favore un'iniziativa così nuova, per modalità di esecuzione ed organizzazione.

Non resta che attendere, a questo punto, una riforma che sia il frutto ragionato e ponderato dell'agone politico e del dibattito parlamentare, nella consapevolezza dell'esigenza primaria di cercare e trovare delle possibili soluzioni nell'ambito di una materia così fondamentale per la vita socio-politica del Paese.

Federico Basilica

Capo del Dipartimento
della Funzione Pubblica

Una delle domande che con più frequenza ci si sta ponendo in questi ultimi tempi è quella relativa al dilemma: maggioritario o proporzionale. Ci si chiede, cioè, se il nostro Paese, dimostrandosi contrario al sistema proporzionale, adottato, a suo tempo, dai padri fondatori della Repubblica Italiana, abbia imboccato la strada giusta, tentando di adattare alle proprie esigenze il sistema maggioritario vigente nei maggiori Stati di lingua inglese o non si sia, invece, infilato in un vicolo cieco. La sensazione dominante nei politologi più severi ed impegnati è che con il cosiddetto *Mattarellum* si sia creato un *monstrum* giuridico-politico che mette in ginocchio i partiti di maggiore consistenza numerica, dando alle due punte estreme degli schieramenti in lizza una straordinaria capacità di condizionamento della politica complessiva della *coalizione*.

Lo *strapotere* delle *ali* opererebbe in modo perverso in due direzioni: da un lato, metterebbe in luce con effetti di negativa visibilità per la coalizione nel suo insieme la sproporzione della forza da tali frange minoritarie esercitata rispetto all'esiguità del numero dei voti ricevuti, dall'altro renderebbe necessario ed indispensabile per quegli stessi partiti minori un esercizio fortemente ostentato e spesso anche spregiudicato del loro notevole potere di condizionamento per evitare che essi finiscano con lo scomparire dalla scena

politica nell'abbraccio con le forze maggiori della coalizione, più visibili e più riconoscibili.

E ciò:

- a. pur nella immaginabile consapevolezza per tali forze minori dell'effetto deleterio che le proprie posizioni estremistiche hanno sulla credibilità e, quindi, sulla tenuta della stessa coalizione di cui esse fanno parte, e che è costituita in grande prevalenza da forze di ispirazione politica moderata e
- b. con l'effetto di impedire sostanzialmente a quelle stesse forze minori di portarsi su posizioni più moderate, anche nella ipotesi che tali mutamenti venissero eventualmente ritenuti più idonei a consentire un ampliamento della base del consenso elettorale.

L'insostenibile abnormità della situazione non sarebbe data soltanto dal sostanziale sovvertimento della regola principale di ogni democrazia, secondo cui dovrebbe spettare ai partiti con maggior consenso di dare legittimamente le linee di governo del Paese, ma anche dal fatto che, paradossalmente, sarebbero proprio le ali estreme dei due schieramenti, a dispetto del forte potere di fatto esercitato sulle rispettive coalizioni, ad essere più decisamente e fortemente orientate a favore del sistema proporzionale.

1. Testo dell'intervento *Maggioritario o proporzionale* del Ministro per la Funzione Pubblica avv. Luigi Mazzella in occasione del convegno organizzato dalla Sspa, *La riforma elettorale in Italia. Problemi aperti e prospettive di mutamento politico istituzionale*, tenutosi il 17 dicembre 2003 presso l'Avvocatura generale dello Stato.

Tale sistema, infatti, sarebbe l'unico che, a lungo termine, darebbe loro reali garanzie di sopravvivenza politica. Ed è ben noto il motto del *primum vivere*.

D'altronde, a fronte di questa considerazione è necessario osservare che le accuse degli *anti-proporzionalisti* sono tutt'altro che *irresistibili*.

Secondo la loro opinione, il sistema proporzionale, prima vigente in Italia, attribuendo i seggi in Parlamento *in proporzione* – appunto – ai voti ricevuti dalle varie liste in collegi plurinominali, aveva contribuito a frantumare l'elettorato ed agevolato in tal modo la proliferazione ed il potere dei partiti, non consentendo, per la conseguente polimorfa litigiosità, la formazione di un esecutivo forte, capace, cioè, di portare ad esecuzione completa il suo programma di governo.

Il sistema maggioritario, secondo quei suoi fautori, divenuti prevalenti nel nostro Paese anche sull'onda di non meditate spinte di origine emotiva, avrebbe dovuto impedire la dispersione dei voti degli elettori in troppi rivoli e favorire conseguentemente la concentrazione dei consensi elettorali su due, tre schieramenti politici, agevolando l'alternanza nel governo e producendo esecutivi stabili.

Si è verificato tutto ciò? La risposta non può essere univoca.

Da un lato, i partiti italiani sono divenuti addirittura più numerosi e soprattutto molto più litigiosi.

Dall'altro, si è avuta, però, per la prima volta una vera *alternanza* nel governo del Paese e gli esecutivi sono divenuti un po' più stabili.

Solo un po', però... quanto meno in apparenza.

E ciò perché, dalle impressioni che quotidianamente l'opinione pubblica, soprattutto in prossimità di elezioni di carattere intermedio – europeo o locale –, riceve dalle *dichiarazioni di guerra* rese ai *media* dai *leader* minori della stessa coalizione vincente, la *precarietà* della nostra vita politica ed amministrativa non sembrerebbe essere sostanzialmente cessata. E ciò soprattutto per effetto degli sbandierati contrasti che si affermano esistenti tra le forze minori degli schieramenti (e della coalizione vincente in particolare). Che, poi, tali divergenze di opinioni e di orientamenti politici vengano talora addirittura duramente esasperati discende dalla logica dei fatti. La visibilità esterna delle ali estreme è – come si è già detto – *condicio sine qua non* della loro politica sopravvivenza.

È tempo, quindi, di chiedersi se è conveniente per il Paese continuare a mantenere in vita un meccanismo elettorale che a dispetto delle pur buone intenzioni di partenza, finisce comunque con il condannare i partiti più forti e numerosi a subire numerosi *diktat* di quelli più esigui ed estremi.

E soprattutto domandarsi se gli obiettivi che certamente si sono raggiunti dell'alternanza nel governo del Paese e della stabilità sostanziale dell'esecutivo possano trovare soluzione solo con l'attuale *Mattarellum* o

non possano invece realizzarsi meglio e senza prezzi eccessivi da pagare alle *ali* esterne con il sistema proporzionale. Ovviamente *corretto* e vedremo come.

Si deve aggiungere che abbandonare il sistema *maggioritario* presenta, a parte quelli enunciati e relativi agli effetti del *Mattarellum*, anche altri e diversi motivi di vantaggio.

Storicamente in Italia, il secondo sistema ha dato pessima prova. In tempi non troppo lontani e certamente presenti nella memoria degli italiani, esso, lungi dallo stimolare, a vittoria conseguita da parte di una delle forze in campo, una sana e robusta opposizione, ha spinto i perdenti, destinati ad una futura poliennale astinenza di potere, ad essere tentati di saltare sul carro dei vincitori e porre conseguentemente le premesse di un governo *autoritario*, ovviamente con la *trasformazione* degli sconfitti in qualcosa non dissimile dalle forze vincenti.

L'eventualità paventata di un *regime* autoritario come conseguenza di un incontenibile, progressivo *trasformismo* o, comunque, il timore del trionfo di una sola forza partitica ha spinto l'italico genio politico, dopo l'esperienza del Ventennio, a scoprire, in un modo che è rimasto ovviamente latente nel subconscio, la pratica della frantumazione. E così, per poter governare e comandare, ogni partito relativamente egemone si è sempre visto costretto ad unirsi necessariamente con altre forze nella gestione comune del potere, ad accordarsi con eventuali *partner* per formare

un governo, con l'ipotesi, peraltro sempre in agguato, dei cosiddetti *ribaltoni*.

È vero che il condizionamento pattizio dei partiti minori si può verificare in entrambi i sistemi elettorali. Ma con delle sostanziali diversità.

Innanzitutto, è evidente che nel caso del sistema maggioritario il condizionamento delle forze minori su quelle maggiori avviene al momento della preparazione della contesa elettorale e può essere estremamente pesante per la concentrazione di forze *estreme* in alcune realtà politiche del Paese geograficamente individuabili. La presenza di quelle forze è determinante e decisiva per la conquista dei seggi.

Nel caso del sistema proporzionale, invece, il condizionamento opera, con incidenza senz'altro minore, anche perché il conteggio dei voti avviene su base nazionale, nel momento post-elettorale della concreta formazione del governo.

Con la conseguenza che il potere, che si può chiamare, un po' brutalmente, di ricatto (s'intende politico), se fatto al buio ed in vista del raggiungimento di una vittoria di tipo maggioritario a macchia di leopardo – prima della competizione – o anche dopo una prima tornata elettorale in caso di doppio turno – com'è nel sistema maggioritario – ha un'efficacia condizionante e distorsiva dei reali equilibri (per la eventuale, successiva spartizione del potere) certamente superiore a quella che si può avere in un gioco a carte scoperte, a risultati elettorali acquisiti, in un

contesto riconducibile all'intera Nazione com'è nel sistema proporzionale.

Nel sistema maggioritario, infine, può trovare spazio ed esercitare immediatamente il suo effetto perverso anche il *bluff*, favorito, magari sia pure in perfetta buona fede, dai risultati dei sondaggi in tempo reale e dall'attivismo interessato del *popolo dei fax*.

In quello proporzionale le percentuali millantate di votanti non funzionano perché è solo la loro verifica sul campo dell'intero territorio nazionale a dare corpo effettivo agli schieramenti.

Non si può sottacere che a determinare la *fortuna* in Italia del sistema maggioritario abbia avuto un ruolo significativo il modello anglo-americano. Ma non si deve dimenticare, neppure, che in Gran Bretagna e negli Stati Uniti quel sistema ha *trovato* e non *determinato* un bipolarismo partitico (i *tories* e i *whigs* prima, i conservatori e i laburisti, poi) entrambi di carattere *nazionale* e non regionale ed è servito egregiamente ad evitare – secondo un malizioso punto di vista nell'interesse delle classi dominanti – il pericolo dell'insorgenza e della crescita di un eventuale terzo polo. Si deve, poi, aggiungere che la tendenza al pragmatismo ed al moderatismo di quelle popolazioni non ha mai consentito, almeno nei termini cui siamo stati abituati noi, contrapposizioni di stampo fortemente ideologico, con conseguente propensione dei due partiti in lizza a convergere su valori comuni e condivisi. Circostanza che ha sempre reso più agevole e possibile il passaggio –

senza traumi particolari – dall'uno all'altro polo di masse di votanti anche ragguardevoli per considerazioni legate alla contingenza dei rispettivi programmi politici.

Chi ritiene che per la realtà politica italiana si possa pensare a qualcosa d'altro con un ritorno al *sistema proporzionale*, non si stanca mai di aggiungere al termine *proporzionale* quello di *corretto*. Corretto, ma come?

I correttivi escogitati da politologi e giuristi per limitare la proliferazione di partiti, per eliminare il pericolo del *consociativismo* (difetto parallelo anche se talora contrapposto del *trasformismo*) e per rafforzare l'esecutivo sono molteplici e vanno dalla soglia di sbarramento al premio di maggioranza.

Essi si muovono in un alveo sulla cui costituzionalità non sono stati mai avanzati quei dubbi che hanno investito, invece, quel tentativo di normativa cosiddetto *antiribaltone* che fu avviato in Italia per introdurre nel sistema elettorale di tipo maggioritario regole atte ad evitare l'effetto verificatosi nel 1994.

Ciò premesso, è tempo che enunci una mia personale tesi *correttiva* del premio di maggioranza diversa da quella cui fa riferimento la totalità degli studiosi della materia.

Il tipo di correzione che vado suggerendo da più di un decennio è quello di un *premio di governo*. Anzi per sottolineare meglio la differenza dal *premio di maggioranza* parlerò d'ora innanzi di un *premio per la stabilità del governo* o, se si preferisce, di un *premio per la garanzia della governabilità*.

Certamente, per gratificare la coalizione vincente di un *plus* oggettivamente non voluto dai cittadini votanti, occorrono modifiche costituzionali che prevedano un'alterazione del numero dei componenti del Parlamento.

Ma si tratta di innovazioni che non toccano l'essenza della vita democratica del Paese e vanno solo nella direzione di una maggiore efficacia ed efficienza dell'azione governativa.

I vantaggi di un sistema proporzionale corretto in tale modo sarebbero, a mio giudizio, molteplici rispetto a quello maggioritario, attualmente vigente.

Il dato comune del *premio per la stabilità del governo* con quello del *premio di maggioranza* starebbe nel fatto che la coalizione di partiti (o anche l'unico partito) vincente nella competizione elettorale e destinata a formare l'esecutivo o a fare, comunque, parte della sua maggioranza in Parlamento, avrebbe diritto a una ulteriore *pattuglia* di parlamentari *ausiliari*, se lo scarto di voti tra maggioranza governativa ed opposizione risultasse inferiore ad una data percentuale del totale dei voti espressi in ciascuna delle Camere.

In misura corrispondente, ovviamente, a quella necessaria a ristabilire un rapporto percentuale idoneo a garantire una reale e soddisfacente stabilità del governo. Ed in ragione proporzionale alla consistenza numerica di ciascun partito o gruppo politico di maggioranza.

La *pattuglia* degli *ausiliari* sarebbe attinta da liste uniche nazionali dei non eletti degli stessi raggruppamenti politici.

Come nel caso del premio di maggioranza, il *premio per la stabilità del governo* porrebbe al riparo l'esecutivo da imboscate o da contingenti depauperamenti delle forze parlamentari che compongono la maggioranza anche per motivi di assenza legittima (malattie, congedi, missioni all'estero e altri).

La differenza tra il *premio per la stabilità del governo* ed il *premio di maggioranza* starebbe nel fatto che la *chiamata* dei parlamentari *ausiliari* in *surplus* potrebbe avvenire per una sola ed unica volta nel corso della legislatura per ciascuna delle forze presenti in Parlamento e resterebbe legata esclusivamente alla permanenza nel governo da parte della medesima.

L'abbandono del governo o della sua maggioranza determinerebbe per la forza uscente, ed ovviamente solo per essa, la cessazione automatica e definitiva del *surplus* di *ausiliari* ottenuto.

Il meccanismo si ripristinerebbe con le stesse modalità per altro o altri partiti eventualmente subentranti nella stessa coalizione vincente, a condizione che persistano, com'è del resto naturale che sia, anche per queste nuove aggregazioni le stesse situazioni percentuali. Maggioritarie sì, ma al tempo stesso non sufficienti per le presenze parlamentari esistenti nell'ambito delle forze che le esprimono ai fini di un'efficace, stabile e sicura azione di governo.

Il rimedio sarebbe certamente funzionale alla governabilità effettiva e duratura del Paese e non comprimerebbe le libertà di scelta e di azione dei partiti, poiché il rimedio scatterebbe solo dopo che le intese programmatiche siano state concretamente raggiunte ed approvate, con il sostegno degli elettori, dalla maggioranza dei cittadini.

Non si altererebbe la *par condicio* dei partiti presenti nelle aule parlamentari, perché ciascuno di essi, senza distinzioni di sorta, nel momento in cui facesse parte di una coalizione partitica vincente potrebbe beneficiare, per una sola volta, del meccanismo di integrazione del numero dei propri parlamentari.

L'effetto benefico sarebbe quello di rendere il governo sostanzialmente *blindato*.

Difficile immaginare, infatti, che un partito per così dire *di cerniera* e, quindi, indispensabile alla persistenza della maggioranza di governo, intenda rinunciare al suo *surplus* di parlamentari *ausiliari*, sapendo di non poterne usufruire per una seconda volta, entrando a fare parte di coalizioni diverse o alternative.

È facile prevedere qualche dissenso sulla previsione di un Parlamento a composizione variabile e disomogenea nonché di una categoria di parlamentari *ausiliari* per così dire di *complemento* rispetto a quelli *in servizio permanente effettivo*.

Ma si può replicare, sul primo punto, che un Parlamento a composizione variabile fu ideato e teorizzato autorevolmente da Kelsen molti anni addietro perché considerato da lui essenziale, anche se per diversi motivi, per il *buongoverno* dei Paesi e che nulla vieta che una Costituzione lo preveda.

Sul secondo punto, si può osservare che, anche dall'ottica dei parlamentari che ho definito *di complemento*, la condizione di parlamentare *ausiliario*, chiamato non ad incrementare la rappresentatività del suo gruppo in forza di un *premio* astrattamente inteso ma destinato funzionalmente ad esercitare un ruolo di sostegno al governo, appare certamente preferibile a quello di candidato *non eletto*.

Luigi Mazzella

Ministro per la Funzione Pubblica

1. **Analisi del sistema elettorale italiano vigente**

Occorre prendere avvio dalla distinzione tra sistema politico-istituzionale, sistema partitico, sistema elettorale, intendendosi per sistema politico-istituzionale il modo in cui vengono formati e funzionano in concreto gli organi che formano l'apparato autoritativo (il cosiddetto Stato-apparato) di una certa comunità ordinata a Stato (cosiddetto Stato-società), per sistema partitico il modo in cui quei particolari enti associativi, formatisi in seno alla società civile con lo scopo di influire stabilmente sulla politica generale, si atteggiavano nei rapporti reciproci e con quell'apparato autoritativo, per sistema elettorale il modo in cui alcuni organi collegiali dell'apparato autoritativo, che sono detti rappresentativi, vengono formati (cioè eletti) dal corpo elettorale ed in particolare il sistema di trasformazione dei voti in seggi.

Si tratta di tre aspetti distinti della vita politico-istituzionale di una comunità ordinata a Stato e tuttavia reciprocamente influenzanti, sicché non è possibile descriverne uno senza fare riferimento agli altri due, riflettendosi ogni modificazione di uno di essi su tutti gli altri.

Ne consegue che, se si vuole andare un po' più a fondo nella descrizione del sistema elettorale vigente in Italia, bisogna inevitabilmente far cenno agli effetti, che esso produce o ha prodotto sia sul sistema partitico che sul sistema politico-istituzionale, senza trascurare le influenze che, a loro volta, questi due aspetti della vita politico-istituzionale italiana hanno avuto ed hanno sulla cosiddetta resa del sistema elettorale vigente, cioè sulla sua effettiva e concreta incidenza sulla vita politica ed istituzionale del Paese.

Neppure deve trascurarsi la constatazione che al presente gli italiani votano con ben cinque sistemi elettorali diversi, nel senso che il modo, secondo il quale i voti dei cittadini sono trasformati in seggi assegnati in seno ai diversi organi rappresentativi, varia a seconda che si tratti di eleggere i rappresentanti italiani al Parlamento europeo oppure i componenti dei due rami del Parlamento nazionale (Camera e Senato), o che si tratti della elezione dei componenti dei consigli regionali, dei consigli provinciali e dei consigli comunali.

Occorre pertanto procedere ad una sommaria descrizione dei diversi sistemi elettorali, in modo da poter far seguire ad essa brevi considerazioni in ordine a quali siano stati gli effetti sul concreto modo di funzionare dei diversi organi rappresentativi nei loro rapporti con gli altri organi dell'apparato autoritativo dell'Unione europea, dello Stato-soggetto, dell'ente-regione, provincia o comune.

1.1 Il sistema elettorale italiano vigente

Le elezioni europee

Il passaggio all'elezione popolare diretta del Parlamento europeo avvenne in seguito all'Accordo di Bruxelles del 20 settembre 1976 che, oltre a fissare il numero dei membri da eleggere in 410 (poi progressivamente aumentati sino agli attuali 626), auspicava l'entrata in vigore di una disciplina elettorale uniforme predisposta dal medesimo Parlamento europeo.

Ad oggi, tuttavia, su tale disciplina uniforme non si è ancora trovato un accordo fra i Paesi aderenti all'Ue, con la conseguenza che la determinazione del regime per l'elezione dei vari rappresentanti nazionali è demandata alle varie legislazioni statali tranne che per quegli aspetti disciplinati in sede comunitaria (tra cui, ad esempio, la durata del mandato, il regime delle incompatibilità, il divieto del mandato imperativo).

Per quanto riguarda l'Italia, la normativa di riferimento è contenuta nella **Legge 24 gennaio 1979, n. 18**, così come modificata dalle Leggi 9 aprile 1984, n. 61 e 18 gennaio 1989, n. 9, e dal Decreto Legge 24 giugno 1994, n. 408 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, Legge 3 agosto 1994, n. 483).

La legge istituisce cinque circoscrizioni che insieme formano il Collegio Unico Nazionale. Il criterio di ripartizione formale degli 87 rappresentanti nazionali tra le varie circoscrizioni è quello della **popolazione** (art. 2, comma 4, Legge n. 18/1979).

Quanto alla presentazione delle liste è importante sottolineare la possibilità per alcune minoranze linguistiche (francese, tedesca e slovena) di formare, ai fini dell'assegnazione dei seggi, un cosiddetto *apparentamento* con altra lista della stessa circoscrizione presentata da un partito o da un gruppo politico presente in tutte le circoscrizioni con lo stesso contrassegno.

Quanto al voto di preferenza, viene prevista la possibilità di accordarlo non solo a favore della lista, ma anche di più componenti della stessa, da una a tre a seconda della circoscrizione.

La Legge n. 18/1979 prevede, per l'elezione degli 87 rappresentanti nazionali al Parlamento europeo, un **sistema elettorale di tipo proporzionale puro**, basato sul **criterio dei quozienti interi e dei più alti resti** (la cosiddetta *formula di Hagenbach*), con il già visto **voto di preferenza multiplo e variabile**.

La formula elettorale dei quozienti interi e dei più alti resti è la seguente:

$$\text{quoziente} = \frac{\text{voti espressi}}{\text{numero dei seggi}}$$

A norma degli artt. 20 e 21 di detta legge, il procedimento è avviato, in esito alla chiusura delle votazioni, ad opera dell'ufficio elettorale circoscrizionale mediante la determinazione della *cifra elettorale di ogni lista* (ottenuta sommando i voti di lista riportati da ciascuna di esse nella circoscrizione di riferimento) e della *cifra elettorale di gruppo* (ottenuta sommando i voti riportati da ciascuna lista che compone il gruppo formatosi ai sensi del già citato art. 12 della Legge n. 18/1979). In seguito a ciò viene determinata la *cifra individuale di ogni candidato*, risultante dalla somma dei voti di preferenza riportati da ognuno di essi e la *graduatoria dei candidati di ciascuna lista*.

La somma delle cifre elettorali circoscrizionali di ogni lista determina la sua *cifra elettorale nazionale*; dal rapporto tra il totale delle cifre elettorali nazionali di tutte le liste (in pratica tutti i voti validi) e il numero dei seggi (quindi, come già detto, 87) si ottiene il *quoziente*. Dalla divisione della cifra elettorale nazionale di ogni lista per detto quoziente risulta quindi quanti seggi spettano complessivamente ad ogni lista: in pratica, tante volte il quoziente sarà ricompreso nella cifra elettorale nazionale di ogni lista, tanti saranno i seggi assegnati a quella lista.

A causa dell'eliminazione dal quoziente della sua componente frazionaria rimangono tuttavia dei seggi non attribuiti, che vengono assegnati a quelle liste che, a seguito del rapporto tra cifra elettorale nazionale e quoziente (da cui anche è stata eliminata la parte frazionaria) riportano i più alti resti. È importante notare come possano essere ammesse a beneficiare di tali seggi anche liste che non abbiano raggiunto il quoziente, il che contribuisce a connotare in senso ancora più marcatamente proporzionale questa formula elettorale.

Una volta compiuta questa distribuzione di seggi tra le liste a livello nazionale, si passa alla ripartizione intrapartitica (il cosiddetto *apportionment*), ovvero dei seggi ottenuti da ciascun partito o gruppo fra le liste circoscrizionali, applicando anche in questa sede il criterio del quoziente intero e dei resti più alti (art. 21, n. 3), Legge n. 18/1979). Per far ciò si calcola il *quoziente elettorale di lista*, dato dal rapporto tra cifra elettorale nazionale di quella lista e numero dei seggi alla medesima attribuiti secondo la procedura appena esposta, e lo si mette in rapporto col numero di voti riportati da quella lista in ogni circoscrizione (cifra elettorale circoscrizionale): ogni lista prenderà, in ogni circoscrizione, tanti seggi quante volte il quoziente elettorale è contenuto nella cifra circoscrizionale.

Poiché, anche in questo caso, ben possono rimanere per ciascuna lista seggi non attribuiti, questi vengono assegnati in quelle circoscrizioni nelle quali la divisione tra cifra circoscrizionale e quoziente elet-

torale di lista ha dato i resti più alti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale. Analogamente si considerano resti anche le cifre elettorali che non hanno raggiunto il quoziente elettorale di lista.

Una volta esaurito anche tale procedimento di calcolo non rimane che l'assegnazione dei seggi così ottenuti all'interno della lista: a riguardo viene computato l'ordine delle preferenze espresse per ciascun candidato (graduatoria di lista). A parità di cifre individuali, prevale l'ordine di presentazione nella lista.

Con riferimento alla distribuzione intrapartitica dei seggi, alcuni hanno sottolineato un fattore di alterazione del principio della rappresentanza territoriale fondato sulla popolazione. Nonostante che, come già visto, la legge predetermini il numero dei seggi spettanti ad ogni circoscrizione, l'effettiva applicazione della formula elettorale riportata rende solamente virtuale tale previsione: il numero dei parlamentari europei assegnati ad ogni circoscrizione, infatti, sarà uguale alla somma di quelli ottenuti dalle varie liste presentatesi nell'ambito della medesima, con la conseguenza che la distribuzione dei seggi tra circoscrizioni avverrà sulla base dei voti validi, e non proporzionalmente alla popolazione, oltre al fatto che il recupero dei resti avviene nel Collegio Unico Nazionale e non all'interno della circoscrizione. In questo modo, si finisce per premiare quelle circoscrizioni nelle quali c'è stata una maggiore affluenza al voto e per sottorappresentare quelle aree del Paese in cui l'astensionismo è più radicato, in particolare quelle meridionali e insulari.

L'effetto estremamente proporzionale di tale formula elettorale, avvicinata a quella per l'elezione dei membri della Camera dei Deputati prima del 1993 ma in realtà più *rappresentativa*, è dato:

- a. dall'*ampiezza dei collegi elettorali*, che spinge ad un'estrema frammentazione dei partiti, attratti dalla possibilità di beneficiare della formula dei resti più alti;
- b. dalla *manca di una soglia di sbarramento*, presente invece in altri Paesi (ad esempio, Austria e Svezia 4%, Francia e Germania 5%);
- c. dalla *formula dei resti più alti*, di cui possono usufruire, come detto, anche liste che non hanno raggiunto il quoziente nel Collegio Unico Nazionale;
- d. infine dal fatto che una parte dei seggi teoricamente spettanti ad ogni circoscrizione, insieme ai voti relativamente espressi, non vengono distribuiti all'interno di essa, bensì vanno a confluire nel Collegio Unico Nazionale e, attraverso di esso, alle circoscrizioni nelle quali si è avuta una maggiore affluenza alle urne.

Le elezioni politiche

I due rami del Parlamento sono eletti, a loro volta, secondo un sistema assai simile, nel quale gli elementi di similitudine prevalgono su quelli di diversità assai più di quanto avvenisse prima della riforma del 1993. Ambedue le Camere sono elette per 3/4 (232 seggi al Senato e 464 seggi alla Camera) in collegi uninominali con un sistema mag-

gioritario ad un turno, nel senso che il seggio è attribuito al candidato che abbia conseguito la maggioranza semplice dei voti espressi. I due sistemi, a parte la dimensione dei collegi elettorali, differiscono soprattutto per le norme relative al recupero proporzionale del restante quarto di seggi.

Per quanto riguarda le elezioni dei componenti della Camera dei Deputati, la legge individua 26 circoscrizioni, ognuna corrispondente ad una regione, con esclusione della Lombardia, che ha tre circoscrizioni, e del Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia, che ne hanno due (la Valle d'Aosta dispone di un solo collegio uninominale).

La ripartizione dei seggi tra le varie circoscrizioni – una volta sottratti i 12 seggi attribuiti alla circoscrizione Estero –, e cioè dei 618 seggi, è fatta sulla base della popolazione residente; quindi i seggi della circoscrizione vengono ripartiti in modo che i due terzi siano assegnati ai collegi uninominali ed un terzo destinato al riparto proporzionale.

È consentito che più liste possano collegarsi tra loro, presentando un unico candidato nei vari collegi uninominali, pur continuando a mantenere liste distinte a livello circoscrizionale, le quali non possono avere un numero di candidati superiore ad un terzo dei seggi assegnati alla circoscrizione.

Di fondamentale importanza è il fatto che ciascun candidato deve collegarsi con una o più liste concorrenti al riparto proporzionale (collegamento cui deve corrispondere l'accettazione da parte della lista). Per converso non vi è un obbligo della lista, che concorre al riparto proporzionale, di collegarsi con un candidato in un collegio uninominale (di qui la possibilità di presentare la cosiddetta lista civetta). Condizione perché un candidato possa collegarsi con più liste è che i collegamenti siano gli stessi in tutti i collegi della circoscrizione.

L'elettore riceve due schede, con la prima esprime il voto per il collegio uninominale, mentre con la seconda esprime la sua preferenza per una delle liste presentata a livello circoscrizionale. Sicché è consentito il voto disgiunto tra quello espresso con una scheda per il candidato nel collegio uninominale e quello espresso per una lista con l'altra scheda.

Nei collegi uninominali risulta eletto il candidato che ha ottenuto la maggioranza relativa dei voti validi (il cosiddetto *plurality system*): *first past the post*.

L'ufficio elettorale centrale circoscrizionale, dopo aver proclamato gli eletti nei singoli collegi uninominali, accerta la cifra elettorale circoscrizionale delle singole liste: essa è pari alla somma dei voti di lista ottenuti in tutti i collegi della circoscrizione, al netto del cosiddetto *scorporo*, detraendosi cioè dai voti di lista ottenuti, *non* tutti i voti ottenuti dai candidati collegati alla lista risultati eletti nei collegi uninominali, *bensì i voti ottenuti dal secondo classificato nei collegi in cui sia stato eletto un candidato collegato alla lista, più un voto* (vale a dire i voti minimi necessari al candidato collegato alla lista per essere eletto). Quando le liste collegate al candidato eletto nel collegio uninomi-

nale sono più di una, ciascuna di esse si vedrà detrarre un numero di voti rapportato alla quota dei propri voti di lista rispetto al totale dei voti ottenuti dalle liste collegate a quel candidato. Le liste non collegate a nessun candidato in collegi uninominali non subiscono, ovviamente, alcuno scorporo; infatti lo scorporo avviene in relazione al dato formale della dichiarazione di collegamento (di qui l'utilità della presentazione della cosiddetta lista civetta).

Determinata la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista in base alla somma delle cifre elettorali circoscrizionali della lista stessa, si procede all'individuazione delle liste che parteciperanno alla ripartizione dei seggi della quota proporzionale: *occorre infatti che la lista abbia ottenuto almeno il 4% del totale dei voti validamente espressi in sede nazionale*. Per poter procedere a tale riscontro ed individuare le liste che abbiano superato lo sbarramento non può essere presa in considerazione la cifra elettorale nazionale bensì il totale dei voti validi ricevuti da ogni lista in tutte le circoscrizioni, senza tenere alcun conto dello *scorporo*.

Individuate, quindi, le liste che parteciperanno alla ripartizione, si procede alla determinazione del numero dei seggi che spetteranno a ciascuna lista sulla quota proporzionale. Si determina innanzi tutto il quoziente elettorale dividendo il totale delle cifre elettorali nazionali della lista, ammesse al riparto per aver superato lo sbarramento del 4%, per il numero dei seggi da attribuire, (che è poi la cifra corrispondente al totale dei voti validamente espressi su tutto il territorio nazionale, detratto il totale delle cifre da scorporare: cioè, nell'ipotesi teorica che tutti i collegi uninominali siano stati conquistati da una stessa lista, il totale dei voti ottenuti dai secondi classificati più 475, come a dire aggiunto un voto per ogni collegio uninominale).

Si divide, quindi, la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale e si ottiene il numero dei seggi da attribuire alla lista stessa, mentre gli eventuali seggi residui vanno attribuiti con il sistema dei più alti resti, cioè alle liste che in seguito all'operazione predetta abbiano ottenuto i resti più alti. Si procede, quindi, alla distribuzione dei seggi ottenuti da ciascuna lista fra le varie circoscrizioni, operazione nella quale vi è sempre un effetto distorsivo della rappresentanza territoriale, in quanto può accadere che i voti ottenuti da una lista in una circoscrizione servano a conquistare seggi in circoscrizioni diverse.

Il procedimento può essere brevemente descritto nel modo seguente: si calcola per ogni circoscrizione il quoziente elettorale circoscrizionale, pari alla somma delle cifre elettorali circoscrizionali delle varie liste (corrispondente alla differenza tra il totale dei voti validi espressi nella circoscrizione ed il totale dei voti ottenuti dai candidati della lista nei collegi non conquistati, nella circoscrizione con il sistema uninominale, cui vanno aggiunti per i collegi assegnati a suoi candidati i voti ottenuti dai candidati classificatisi al secondo posto nei diversi collegi aumentato del numero degli stessi collegi non assegnati ai candidati della lista) divisa per il numero dei seggi da

assegnare con il sistema proporzionale. Ciascuna lista ottiene nella circoscrizione un numero di seggi pari alla propria cifra elettorale circoscrizionale divisa per il quoziente elettorale circoscrizionale, venendo i decimali del risultato di tale operazione presi eventualmente in considerazione nelle fasi successive.

Se residuano seggi (come è molto probabile che avvenga), vengono innanzi tutto escluse dalle ulteriori operazioni quelle liste cui siano stati attribuiti, circoscrizione dopo circoscrizione, tutti i seggi cui abbiano diritto. Si procede, quindi, a considerare le circoscrizioni secondo un ordine previsto dalla legge (cioè dal Molise, come circoscrizione avente la minore dimensione demografica, alla Puglia, che è quella con maggiore dimensione) e si assegnano i seggi residui della circoscrizione alle liste che in quella circoscrizione abbiano il decimale più alto (residuo dell'operazione di divisione della cifra elettorale circoscrizionale per il quoziente elettorale circoscrizionale), così procedendosi, circoscrizione dopo circoscrizione, fino a che la lista non raggiunga il numero dei seggi attribuitigli sulla quota proporzionale in sede nazionale (dopodiché non viene più presa in considerazione).

Può accadere, però, che anche dopo questa operazione residuino seggi, o perché una lista non si sia vista ancora attribuire tutti i seggi spettantigli o perché nelle ultime circoscrizioni considerate una certa lista non sia presente. In tal caso i seggi sono attribuiti a quella certa lista nelle circoscrizioni ove la stessa abbia ottenuto i maggiori resti (non ci si riferisce più ai decimali) a partire da quelle in cui non si sia visto attribuire nessun seggio sulla quota proporzionale.

Va a questo punto rilevato come il sistema possa anche condurre, verificandosi certe circostanze, a non attribuire ad una determinata lista tutti i seggi spettantigli, nel qual caso ci si è domandato a chi dovessero essere attribuiti i seggi così residuati: problema che l'ordine del giorno approvato dall'assemblea della Camera dei Deputati dopo le elezioni del 2001, su proposta della giunta delle elezioni, non ha risolto.

Determinato così il numero dei seggi da attribuire a ciascuna lista nelle diverse circoscrizioni, si procede alla proclamazione dei candidati eletti sulla quota proporzionale. Questi saranno, innanzi tutto, i candidati nelle liste circoscrizionali che concorrono alla ripartizione proporzionale, nell'ordine previsto nella lista stessa: infatti l'elettore non può incidere sulla scelta dei candidati che risulteranno eletti attraverso voto di preferenza o altro meccanismo. Se, poi, per effetto delle opzioni o delle elezioni in collegi uninominali i candidati presenti nelle liste non dovessero essere sufficienti a coprire i posti disponibili, si fa ricorso ai candidati collegati alla lista non eletti nei collegi uninominali della circoscrizione secondo l'ordine delle cifre individuali ottenute (pari alla percentuale dei voti ottenuti dal candidato nel collegio rispetto al totale dei votanti nello stesso). Se anche dopo questa operazione non vi dovessero essere candidati sufficienti nella circoscrizione, si ritorna all'ufficio elettorale centrale che assegna i seggi spettanti a quella lista ai candidati di altre circoscrizioni dove la

lista ha ottenuto i maggiori resti, cominciando da quelle in cui alla lista non siano stati attribuiti seggi.

Molto più semplice è, invece, il sistema di ripartizione ed attribuzione dei seggi vigente per il Senato ed in particolare dei seggi della quota proporzionale. Qui i seggi, una volta detratti i sei attribuiti alla circoscrizione Estero, vengono ripartiti con decreto tra le regioni in relazione alla popolazione residente ed in ciascuna regione vengono assegnati per tre quarti ad altrettanti collegi uninominali, nei quali sono attribuiti, poi, al candidato che ottiene la maggioranza relativa dei voti, e per un quarto con il sistema proporzionale, sempre però su scala regionale. Quindi l'intero procedimento di attribuzione dei seggi della quota proporzionale è destinato ad esaurirsi nell'ambito della regione.

I candidati all'atto della presentazione delle candidature per poter partecipare alla ripartizione della quota proporzionale si collegano tra loro in numero non inferiore a tre, in modo da costituire un gruppo. L'elettore riceve una sola scheda elettorale, nella quale, accanto al nome del candidato, vi è il simbolo del gruppo al quale egli si è collegato.

I seggi della quota proporzionale vengono attribuiti a ciascun gruppo in ragione dei voti conseguiti a livello regionale dai candidati del gruppo non eletti nei collegi uninominali, voti la cui somma determina la cifra elettorale regionale di ciascun gruppo di candidati (che appunto corrisponde alla somma dei voti ottenuti dai candidati della regione presentatisi nel medesimo gruppo, detratti i voti ottenuti dai candidati, che siano già stati proclamati eletti nei collegi uninominali).

I seggi sono, quindi, assegnati ai gruppi in proporzione delle rispettive cifre elettorali regionali secondo il metodo di Hondt. Infatti le cifre elettorali regionali di ciascun gruppo vengono divise per 1, quindi per 2, poi per 3 e così via fino al numero di senatori da eleggere nella regione con la quota proporzionale. Le cifre così ottenute (cosiddetti quozienti) vengono poste in ordine decrescente, mischiando, per così dire, tutti i gruppi tra loro; indi si scelgono i quozienti più alti nel numero corrispondente ai seggi da attribuire nella quota proporzionale e si vede a quali gruppi essi corrispondono: viene così calcolato il numero di senatori spettanti a ciascun gruppo nella quota proporzionale.

Si procede, quindi, alla proclamazione degli eletti di ciascun gruppo nella quota proporzionale, scegliendo coloro che sono meglio collocati nella graduatoria dei non eletti con il sistema maggioritario formata in ordine decrescente sulla base delle cifre individuali ottenute da ciascun candidato non eletto, cioè della percentuale dei voti validi di ciascun candidato rispetto al totale dei voti validi espressi nel collegio.

Se per un qualsiasi motivo un gruppo dovesse conseguire più seggi nella quota proporzionale di quanti candidati non eletti abbia nella regione, i seggi non coperti sono assegnati secondo la graduatoria dei quozienti (in pratica, ad altre liste).

Le elezioni regionali e degli enti locali

Il sistema di elezione degli organi degli enti locali e delle regioni a statuto ordinario è disciplinato principalmente:

1. dal Testo unico 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico sull'ordinamento degli enti locali*) per i comuni e le province dei territori delle regioni a statuto ordinario;
2. dalla Legge 17 febbraio 1969, n. 108 e successive modificazioni ed integrazioni per gli organi delle regioni a statuto ordinario.
(È opportuno precisare che, con l'approvazione dei nuovi statuti regionali la disciplina elettorale sarà assunta da una legge statale di principi – in corso di discussione e approvazione alla Camera dei Deputati – e dalle leggi di ciascuna regione).

Per quanto riguarda le regioni ad autonomia speciale bisogna fare riferimento alla Legge Cost. n. 2/2001, la quale, modificando gli statuti speciali, ha esteso anche a questo tipo di regioni, sia pure in via transitoria, il sistema dell'elezione diretta del presidente della giunta. Tale legge ha dettato anche la disciplina transitoria per l'elezione dei consigli regionali – prima regolata da apposite leggi regionali –, prevedendo, per Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia che, in quanto applicabili, vengano osservate le disposizioni delle leggi della Repubblica per l'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario, mentre ha previsto regole specifiche per l'elezione del consiglio della Valle d'Aosta.

Nei comuni con popolazione al di sopra dei 15.000 abitanti il meccanismo di elezione del sindaco e del consiglio comunale viene disciplinato dall'art. 72 del TUEL, che prevede il voto disgiunto (attribuendo all'elettore la possibilità di esprimere un voto relativo alla lista diverso da quello relativo al candidato sindaco). Sindaco e consiglio comunale sono eletti contestualmente con sistema a doppio turno che combina aspetti proporzionali e maggioritari.

I candidati alla carica di sindaco sono collegati a una o più liste di candidati alla carica di consigliere comunale. Il territorio del comune costituisce unica circoscrizione elettorale. La scheda elettorale riporta il simbolo della lista collegata (o delle liste collegate) accanto al nome del candidato alla carica di sindaco.

L'elettore vota con un unico voto il candidato sindaco o una delle liste ad esso collegate, ma può esprimere – come si è detto – anche un doppio voto (disgiunto), votando una lista non collegata al candidato sindaco prescelto.

È proclamato sindaco (al primo turno) il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi. Nel caso in cui nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta al primo turno, accedono al ballottaggio i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi. Al secondo turno è proclamato sindaco il candidato che ottiene la maggioranza relativa dei voti validi.

Dopo la proclamazione del candidato eletto sindaco, per l'elezione del consiglio comunale si procede come segue, a seconda che il candidato sindaco sia stato o no eletto al primo turno.

a. *Se il candidato sindaco è proclamato eletto al primo turno*

L'attribuzione dei seggi alle liste è fatta con il sistema dei divisori d'Hondt: la cifra elettorale di ciascuna lista è divisa per 1, 2, 3, ecc., sino a concorrenza dei seggi da assegnare. Si ordinano in unica graduatoria decrescente i quozienti di tutte le liste e si attribuiscono i seggi alle liste secondo l'ordine dei quozienti della graduatoria sino a concorrenza dei seggi da assegnare.

Si procede quindi a verificare se le liste collegate al candidato proclamato sindaco hanno conseguito complessivamente almeno il 60% dei seggi assegnati al consiglio e almeno il 40% dei voti validi alle liste: in caso affermativo, i candidati di ciascuna lista sono proclamati eletti secondo l'ordine decrescente delle rispettive cifre individuali (voti di preferenza); analogamente, se l'insieme delle liste collegate ha ottenuto, all'estremo opposto, meno del 60% dei seggi e meno del 40% dei voti validi alle liste, oppure un'altra lista, o gruppo di liste collegate, ha ottenuto il 50% dei voti validi, si procede ugualmente alle proclamazioni secondo l'ordine decrescente delle cifre individuali, senza attribuzione del premio di maggioranza.

Se, invece, l'insieme delle liste collegate ha ottenuto meno del 60% dei seggi ed almeno il 40% dei voti validi, al complesso delle liste collegate al candidato proclamato sindaco è attribuito comunque il 60% dei seggi assegnati al consiglio (premio di maggioranza); la ripartizione tra le liste collegate è fatta utilizzando sempre il sistema dei divisori d'Hondt e si procede successivamente alle proclamazioni secondo l'ordine delle cifre individuali. I seggi restanti sono assegnati, con il sistema d'Hondt, alle altre liste o gruppi di liste collegate; nelle proclamazioni hanno la precedenza i candidati non eletti alla carica di sindaco.

b. *Se il candidato eletto sindaco è proclamato al secondo turno*

Alla proclamazione dei consiglieri si procede calcolando la cifra elettorale di ciascuna lista sulla base dei voti conseguiti al primo turno.

Se le liste collegate al candidato eletto sindaco hanno già ottenuto un numero di seggi pari o superiore al 60% dei seggi assegnati al consiglio, si procede alle proclamazioni secondo l'ordine delle cifre individuali dei candidati.

Se, invece, le liste collegate al candidato eletto sindaco hanno ottenuto un numero minore di seggi, il 60% dei seggi è assicurato secondo i criteri visti per le proclamazioni da farsi al primo turno, a meno che un altro gruppo di liste collegate non abbia al primo turno superato il 50% dei voti validi, nel qual caso si procede senza l'attribuzione del premio di maggioranza.

Occorre notare che anche per l'elezione dei consigli comunali opera una clausola di sbarramento, nel senso che non possono partecipare al riparto dei seggi le liste che non abbiano ottenuto al primo turno almeno il 3% dei voti validi o non appartengano a nessun gruppo di liste che abbia superato tale soglia (art. 73, c. 7, TUEL).

Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, sindaco e consiglio comunale sono eletti contestualmente con sistema maggioritario a turno unico. Ciascuna lista di candidati per l'elezione del consiglio comunale deve presentare anche un candidato alla carica di sindaco; i candidati alla carica di consigliere comunale devono essere in numero non inferiore ai tre quarti e non superiore al numero dei seggi di consigliere in palio.

Nella scheda elettorale accanto al simbolo di ciascuna lista è indicato il nome del rispettivo candidato alla carica di sindaco. L'elettore vota per il candidato alla carica di sindaco e può esprimere un voto di preferenza per un candidato della lista corrispondente. Non è ammesso il *panachage* (voto disgiunto). È proclamato eletto sindaco il candidato che ottiene il maggior numero di voti validi. I voti conseguiti dal candidato sindaco si intendono espressi per la rispettiva lista.

Alla lista del candidato proclamato sindaco sono attribuiti i due terzi dei seggi spettanti al consiglio, con arrotondamento all'unità superiore. I restanti seggi sono assegnati alle altre liste e ripartiti fra queste secondo il metodo dei divisori d'Hondt. I candidati di ciascuna lista sono proclamati consiglieri secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali.

Il presidente della provincia ed il consiglio provinciale sono eletti contestualmente con sistema misto a doppio turno, in base a liste formate da gruppi di candidati nei collegi uninominali. Questa elezione, come le altre, collega un sistema proporzionale (quello per la elezione del consiglio) con l'elezione diretta dei presidenti di provincia.

Ai gruppi di candidati collegati al candidato presidente vincente viene attribuito (se necessario) un premio di maggioranza che garantisce a tali liste di raggiungere comunque il 60% dei seggi del consiglio. L'attribuzione del premio di maggioranza *corregge* pertanto l'attribuzione proporzionale dei seggi nel consiglio.

Peculiarità del sistema per l'elezione del consiglio provinciale è quella di svolgersi formalmente nell'ambito di collegi uninominali. Il territorio della provincia è diviso in tanti collegi uninominali quanti sono i seggi assegnati alla provincia in ragione della popolazione residente. Le candidature al consiglio si presentano infatti nell'ambito di collegi uninominali definiti all'interno del territorio provinciale.

Tuttavia i seggi sono attribuiti proporzionalmente in ambito provinciale con il metodo dei divisori d'Hondt, sulla base dei voti ottenuti nell'intero territorio provinciale dai gruppi di candidati uninominali tra loro collegati. Per candidarsi in un collegio è infatti necessario collegarsi con altri candidati presentati con lo stesso contrassegno in almeno un terzo dei collegi della provincia.

La base per il calcolo proporzionale è pertanto rappresentata dalla somma dei voti ottenuti da tutti i candidati appartenenti al gruppo di candidati collegati nella provincia. Stabilito il numero di seggi spettanti a ciascun gruppo di candidati, sono proclamati eletti, nell'ambito di ciascun gruppo, i candidati che hanno ottenuto le migliori percentuali di voto nei loro collegi, cioè le migliori cifre individuali.

Ciascun gruppo di candidati collegati ha inoltre obbligo di collegarsi con un candidato alla presidenza della provincia, così come ciascun candidato presidente deve collegarsi con almeno un gruppo di candidati. È ammesso il collegamento di più gruppi di candidati al medesimo candidato alla presidenza.

L'elettore vota su un'unica scheda e con un unico voto sia per uno dei candidati alla presidenza sia per uno dei candidati al consiglio a lui collegati. Non è ammesso (a differenza dell'elezione dei sindaci e dei presidenti delle regioni) il voto disgiunto, la facoltà cioè di votare candidati al consiglio non collegati al candidato alla presidenza prescelto.

Viene eletto presidente il candidato che ottiene al primo turno la maggioranza assoluta dei voti validi. Qualora nessun candidato raggiunga tale risultato, si procede ad un secondo turno di ballottaggio tra i due candidati più votati al primo turno.

Anche per i consigli provinciali la partecipazione alla ripartizione dei seggi è esclusa per i soli gruppi di candidati che non superino al primo turno la soglia del 3% e che non appartengano a nessuna coalizione di gruppi che abbia superato tale soglia.

Al gruppo (o ai gruppi) di candidati al consiglio collegati al presidente eletto è comunque garantito il 60% dei seggi del consiglio. I rimanenti seggi sono assegnati proporzionalmente (metodo dei divisori d'Hondt) tra gli altri gruppi di candidati.

Sino a diversa statuizione dei nuovi statuti, nelle regioni a statuto ordinario, il presidente della regione è eletto direttamente dal corpo elettorale, contestualmente alla elezione del consiglio regionale.

Il sistema di elezione è misto: il voto è espresso per liste, che concorrono con metodo proporzionale; ma alla coalizione di liste collegate al presidente proclamato eletto è assicurato il 55 o il 60% dei seggi spettanti al consiglio.

Vengono presentati due tipi di liste.

L'80% dei seggi assegnati al consiglio sono attribuiti in circoscrizioni provinciali a liste (provinciali) concorrenti, collegate a un candidato alla carica di presidente della regione. I seggi sono ripartiti fra le province (i collegi provinciali) in proporzione alla popolazione residente.

Il restante 20% dei seggi è attribuito a candidati presenti in liste regionali (bloccate), il cui capolista è il candidato alla carica di presidente della regione e che sono collegate con un gruppo di liste provinciali presentate in non meno della metà delle province.

La scheda elettorale di ciascuna circoscrizione provinciale riporta accanto al candidato alla carica di presidente della regione il simbolo delle liste a lui collegate e, per ciascuna lista, lo spazio per l'eventuale espressione di un voto di preferenza.

L'elettore vota, in unico turno, esprimendo un voto:

- a. per il candidato alla presidenza della regione; in questo caso il voto non si trasferisce alla o alle liste a questo collegate;
- b. per una delle liste della circoscrizione provinciale, esprimendo,

- eventualmente, anche un voto di preferenza per un candidato della medesima lista; il voto si trasferisce anche al candidato alla carica di presidente della regione, al quale quella lista è collegata;
- c. per un candidato alla carica di presidente della regione disgiunto dal voto per una lista a lui non collegata (*panachage*); i voti (i due voti) sono assegnati ad entrambi.

È effettuata una prima ripartizione dei seggi assegnati a ciascun collegio in base ai voti che ciascuna lista ha ottenuto nel collegio (cifra elettorale circoscrizionale). I seggi sono assegnati con metodo proporzionale sulla base di quozienti interi (quoziente corretto con +1). Tale quoziente si ottiene dividendo la cifra elettorale complessiva (cioè la somma dei voti validi ottenuti da tutte le liste provinciali) per un numero dei seggi da attribuire aumentato di un'unità. In sede provinciale saranno assegnati alla singola lista tanti seggi per quante volte il quoziente entra nel totale dei voti validi ottenuti dalla lista nel collegio provinciale. È prevista una soglia minima da superare per poter partecipare alla ripartizione dei seggi (3% dei voti su scala provinciale o 5% dei voti raccolti dalla lista regionale collegata).

I seggi non assegnati ed i voti non utilizzati da ciascuna lista a livello provinciale confluiscono in un Collegio unico regionale (CUR). Qui i seggi residuali sono assegnati con metodo proporzionale in base ai quozienti (dividendo la somma dei voti complessivamente residui di tutte le liste per il numero dei seggi non attribuiti) interi e maggiori resti, cioè attribuendo a ciascun gruppo di liste collegate un numero di seggi risultante dalla divisione dei propri voti residui per il quoziente.

I seggi così assegnati a ciascuna lista sono successivamente attribuiti a quelle stesse liste nelle circoscrizioni secondo un criterio proporzionale al numero di voti validi conseguito in ciascuna circoscrizione.

In sede regionale è proclamato eletto presidente della regione il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi nell'ambito del Collegio unico regionale.

Si procede successivamente alla verifica dei seggi conseguiti dall'insieme delle liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di presidente della regione.

Le successive operazioni sono intese ad attribuire la restante quota del 20% dei seggi e a garantire, comunque, la maggioranza dei consiglieri alla lista, o alla coalizione di liste, collegate al candidato proclamato presidente.

Si procede a verificare il numero dei seggi attribuiti complessivamente in sede circoscrizionale alle liste collegate al candidato proclamato presidente: se questo è pari o superiore al 50% dei seggi spettanti alla regione, al gruppo di liste collegate è attribuito il 10% dei seggi della quota maggioritaria; questi seggi vengono assegnati ai candidati della lista regionale collegata al candidato eletto presidente e, qualora residuino ulteriori seggi, ai candidati delle liste circoscrizionali non proclamati già eletti. Il restante 10% dei seggi è assegnato

alle liste non collegate al candidato proclamato presidente della regione ed è ripartito proporzionalmente fra queste.

Se, invece, il numero di seggi conseguito dalle liste circoscrizionali è inferiore al 50% dei seggi spettanti alla regione, alla lista regionale collegata al candidato proclamato presidente della regione sono assegnati tutti i seggi riservati alla quota maggioritaria (20%); questi seggi sono assegnati, nell'ordine, ai candidati della lista regionale collegata al candidato proclamato presidente e, in caso di seggi residuali, ai candidati delle liste collegate non proclamati eletti nelle circoscrizioni.

Successivamente occorre verificare se, dopo l'assegnazione dei seggi riservati alla quota maggioritaria, le liste collegate al candidato proclamato presidente della regione abbiano ottenuto: a) almeno il 55% dei seggi assegnati al consiglio se il candidato proclamato presidente (*rectius*: la sua lista regionale) ha ottenuto meno del 40% dei voti validi; b) almeno il 60% dei seggi assegnati al consiglio regionale se il candidato proclamato eletto alla carica di presidente della regione ha ottenuto un numero di voti validi uguale o superiore al 40%.

In entrambi i casi, qualora quel numero di seggi non sia stato già raggiunto, alle liste collegate al candidato proclamato presidente della regione è assegnato l'ulteriore numero di seggi (in soprannumero) necessario a che sia raggiunto il rapporto proporzionale dei seggi in relazione ai seggi conseguiti dalle altre liste.

I seggi così assegnati sono ripartiti proporzionalmente fra tutte le liste collegate al candidato proclamato presidente della regione con il metodo dei quozienti interi e dei maggiori resti.

Il sistema elettorale tra principio di rappresentazione ed esigenze di governabilità

Tutti i sistemi di traduzione di voti in seggi all'interno dell'organo cosiddetto rappresentativo devono muovere dalla necessità di trovare un adeguato punto di equilibrio tra due diverse esigenze e, se si vuole, tra due diversi principi: da un lato l'esigenza di rappresentazione o di garanzia, nel senso cioè che l'organo rappresentativo deve costituire una sorta di mappa geografica della variegata articolazione della società e deve consentire a tutte le varie componenti della società stessa di partecipare alle decisioni, in modo da evitare che queste ultime possano costituire una mera imposizione della maggioranza sulla (o sulle) minoranza (e); dall'altro, l'esigenza che l'organo rappresentativo possa addivenire ad una decisione a che la maggioranza creata dal responso delle urne possa decidere senza esserne impedita da una minoranza talora molto esigua, cioè l'esigenza che la maggioranza popolare possa governare e decidere.

Se è vero che il principio democratico rousseauianamente inteso implica che alla maggioranza popolare spetti ogni decisione, è altrettanto vero che il principio garantista liberale esige, invece, che la minoranza sia garantita di fronte all'eventualità di essere schiacciata dalla maggioranza. In una democrazia liberale essenziale non è che il popolo abbia tutto il potere, ma che nessuno abbia tutto il potere (Esposito).

Sotto questo profilo, occorre considerare che la Costituzione del 1948 trovava una forma di garanzia molto penetrante nell'esistenza di un sistema elettorale proporzionale per l'elezione di tutte le assemblee rappresentative. La Costituzione repubblicana del 1948 non ha costituzionalizzato il sistema elettorale proporzionale, ma, per così dire, lo presuppone, avendo costruito tutto il sistema di garanzia sul fatto che sia le Camere, che gli altri collegi rappresentativi fossero eletti secondo un sistema proporzionale. In altri termini anche il complesso di maggioranze qualificate richiesto per l'adozione di taluni atti dispiega appieno la propria efficacia garantista in presenza di un sistema elettorale proporzionale e non con un sistema in cui potrebbe verificarsi al limite che i 3/4 dei seggi vadano tutti ad un partito sia pure per un esiguo margine di voti. Invece un sistema elettorale di tipo proporzionale, favorendo la presenza in seno a Camere e consigli di tutte le formazioni politiche, anche di quelle più piccole, ed influenzando fortemente gli stessi regolamenti parlamentari e consiliari e quindi il modo di funzionare di quegli organi rappresentativi, attribuiva alla minoranza forti poteri d'interdizione, che erano destinati a cedere solo quando si determinasse una larga convergenza di forze politiche su una determinata decisione. Come si è già accennato erano gli stessi regolamenti parlamentari, che, essendo disegnati sull'immagine di un Parlamento eletto secondo un sistema proporzionale, finivano per attribuire forti poteri anche a minoranze piuttosto esigue, che erano in grado addirittura di paralizzare il Parlamento. Solo dopo il periodo del cosiddetto ostruzionismo radicale si venne delineando un primo movimento per la riforma dei regolamenti e per consentire a maggioranze molto larghe di superare le battaglie ostruzionistiche. Tale movimento è proseguito anche dopo l'esaurimento dell'esperienza dell'ostruzionismo radicale ed ha portato ad una serie di riforme delle norme scritte e ad un cambiamento della prassi applicativa, che si è andata via via accentuando fino a rendere assai difficile ogni tentativo di opposizione interdittiva nei riguardi dei provvedimenti voluti dalla maggioranza.

Agli inizi degli anni '90 si è determinato un forte movimento per la trasformazione del sistema elettorale in sistema maggioritario, che demandasse la scelta del governo al popolo (sottraendola alle alchimie dei partiti), riducesse l'influenza dei partiti, attribuisse maggiore capacità decisionale all'esecutivo, realizzasse una maggiore stabilità governativa. Tra i promotori del *referendum* del 1993 serpeggiava anche la speranza di influenzare il sistema partitico, nel senso della riduzione del numero delle formazioni politiche in contesa.

Si tratta di vedere se le modificazioni introdotte nel sistema elettorale dei consigli comunali e provinciali, dei due rami del Parlamento e dei consigli regionali abbiano raggiunto le finalità, che si proponevano i fautori della riforma ed a quale prezzo.

Il problema non si è sinora posto per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo in quanto le competenze decisionali di quest'organo sono molto ridotte, essendo il potere ancora saldamente

in mano al consiglio, cioè ai governi, ed in quanto il frazionismo che ha da sempre minato la politica italiana viene, in certo qual senso, diluito in un organo molto ampio, nel quale i rappresentanti italiani non possono, per il loro numero, giocare un ruolo decisivo. Va peraltro avvertito che, mano a mano che l'integrazione europea si farà sempre più politica e che l'organo rappresentativo del popolo europeo acquisterà poteri maggiori, si farà strada sempre più l'idea che l'elezione dei rappresentanti nazionali al Parlamento europeo avvenga secondo sistemi elettorali omogenei che assicurino un adeguato temperamento delle due esigenze della decisione e della garanzia.

Ora, non bisogna cadere nella duplice tentazione dell'estremo ottimismo e dell'estremo pessimismo.

La prima tentazione consiste nel ritenere che le riforme elettorali in senso maggioritario abbiano funzionato bene e che sarebbe il caso, semmai, di andare ancora avanti accentuando gli elementi maggioritari (eliminazione della quota proporzionale, elezione diretta del Premier, passaggio ad una forma di governo presidenziale). La seconda nel rifiutare *in toto* l'esperienza fatta nell'ultimo, passato decennio, tentando di tornare *sic et simpliciter* alla situazione precedente. Si tratta di considerare, invece, con disincanto se i diversi sistemi elettorali introdotti ai vari livelli (nazionale e territoriale) abbiano raggiunto gli scopi che si proponevano, incidendo sul sistema politico istituzionale e sul sistema partitico in modo conforme ai propositi di chi volle la riforma.

Se volgiamo lo sguardo intorno a noi, dobbiamo constatare, poi, che ben pochi sono stati gli obiettivi raggiunti e che, dove taluni di essi sono stati raggiunti, ciò si è verificato prevalentemente a scapito dei poteri dell'assemblea rappresentativa (sia a livello nazionale che a livello locale).

Certamente – e questo effetto può essere facilmente provato paragonando semplicemente i dati numerici riguardanti i gruppi parlamentari e le diverse componenti politiche dei gruppi misti di Camera e Senato – è mancata la ipotizzata riduzione del numero di partiti. Ciò è dovuto prevalentemente al fatto che il sistema elettorale ha costretto le due coalizioni contrapposte a ricercare il consenso di formazioni politiche anche minuscole, spesso collocate sui lati esterni dello schieramento politico, in grado di portare quella quota marginale di voti, che potesse consentire la conquista del seggio attribuito con il *plurality system* nei singoli collegi o l'elezione del candidato sindaco o presidente di provincia o regione. In altri termini, le formazioni politiche più grandi sono costrette a notevoli sacrifici sia sul piano delle candidature (e quindi dei parlamentari o dei consiglieri eletti) che su quello più propriamente programmatico, pur di attirare all'interno delle coalizioni, che ad esse fanno capo, le formazioni politiche minori: ciò che prima si realizzava con defatiganti trattative, che si svolgevano dopo le elezioni (che erano l'occasione per i diversi partiti di misurare la rispettiva forza elettorale e di affermare la propria visibilità ed autonomia), tra i vertici dei partiti rappresentati in Parlamento o in seno alle assemblee rappresentative, avviene oggi, per

così dire, al buio (cioè prima delle elezioni): il che rende i partiti maggiori molto più deboli, avendo essi un bisogno assoluto per poter vincere di assicurarsi l'appoggio di tutte le frange dell'elettorato. Quando una delle due coalizioni non ha operato secondo questi criteri, è stata duramente punita: basti pensare a quanto abbia inciso sull'esito delle elezioni del 2001 il fatto che ci fossero ben tre formazioni politiche che non confluivano in alcuna coalizione e che nel loro complesso hanno ottenuto più del 10% dei suffragi, cifra che, aggiunta, ad esempio, alla coalizione risultata perdente sarebbe valsa a colmare abbondantemente il divario con quella vincente.

Detto in altri termini, non solo il numero dei partiti non è diminuito, ma esso è aumentato e, paradossalmente, quel potere interdittivo sulla vita dell'esecutivo delle piccole formazioni politiche, ha cambiato natura per divenire un potere di sfruttare le occasioni offerte dal sistema elettorale e di gonfiare la propria rappresentanza parlamentare, assumendo una visibilità all'interno ed all'esterno delle rispettive coalizioni, che va ben al di là del seguito oggettivo, che esse possono avere presso l'elettorato. I piccoli partiti sfruttano, per così dire, l'utilità marginale di quei pochi elettori che riescono ad influenzare.

Quello che avviene in campo nazionale si riflette in sede locale. Anche là i sistemi elettorali previsti non sono riusciti a ridurre la pluralità dei partiti. Il multipartitismo esasperato del sistema partitico italiano non è stato intaccato dalle riforme elettorali introdotte dal 1990 in poi, risultandone confermato che per il passato il sistema elettorale proporzionale non era la causa del multipartitismo, ma si limita a fotografare il multipartitismo esasperato già esistente in seno alla società civile.

Tuttavia, il sistema elettorale, se non ha determinato una riduzione del numero di queste ultime, ha avuto, però, come effetto tendenziale quello di provocare una maggiore coesione delle alleanze, che si formano alla vigilia delle elezioni. Si è parlato di effetto tendenziale, e non di effetto *tour court*, in quanto nelle precedenti prove elettorali (quella del 1994 e quella del 1996) non è stato possibile verificarne nei fatti la sussistenza ed in quanto non è detto che la maggiore, apparente coesione emersa dopo le elezioni del 2001 non sia stata dovuta al fatto che la schiacciante maggioranza in seggi conseguita dal centro-destra (provocata dagli effetti altamente distorsivi della proporzionalità, conseguenti al meccanismo di traduzione dei voti in seggi) – maggioranza, che non è detto possa verificarsi in futuro negli stessi termini – abbia scoraggiato le tentazioni secessioniste dei parlamentari, consapevoli dell'inefficacia concreta di ogni loro uscita dalla coalizione vincente: il che, però, non ha ridotto la violenta polemica interna della coalizione di governo, che ha visto svilupparsi momenti di alta tensione e che appare, in alcune occasioni, tenuta in piedi più dal desiderio delle varie sue componenti di partecipare al governo e di non apparire come *traditrici* del patto elettorale, che da una reale omogeneità politico-programmatica o dalla convinzione della bontà di certi indirizzi politici.

Comunque sia, si tratta di una circostanza che va registrata tra gli effetti positivi dell'introduzione del sistema maggioritario e che introduce a quella che viene ritenuta una delle finalità specifiche del sistema stesso: la stabilità dell'esecutivo.

Maggiore stabilità dell'esecutivo e maggiore omogeneità della maggioranza, che gli elettori indicano al momento della consultazione elettorale, vanno di pari passo. Tuttavia, proprio la circostanza che le coalizioni contrapposte siano costrette, per poter conquistare tutti i voti possibili, ad incorporare anche le formazioni politiche minori, spesso collocate ai lati esterni dello schieramento, dando ad esse un plusvalore in seggi rispetto ai voti che ciascuna di esse è in grado di assicurare, induce a non guardare, almeno per il momento, con eccessiva fiducia alla propensione delle coalizioni verso l'omogeneità interna. Il fatto che per il passato, ogni volta che le circostanze che hanno offerto l'occasione, si siano determinati fenomeni di trasmutazione di parlamentari, che si richiamavano a posizioni politiche di centro, dall'una all'altra coalizione e che si manifesti un'alta litigiosità interna delle stesse, in quanto ambedue solcate da fratture profonde (tra laici e cattolici, tra ceti imprenditoriali e lavoratori dipendenti, tra esponenti di diverse aree geografiche del Paese) e composte da formazioni moderate ed estreme, testimonia che l'omogeneità delle coalizioni è assicurata solo dalla circostanza che, almeno per il livello nazionale, gli elettori attraverso la consultazione danno formalmente e sostanzialmente una mera indicazione in ordine alla maggioranza, che dovrà governarli, e che le diverse forze politiche sono interessate, più che all'attuazione del programma, ad apparire agli occhi dell'elettorato come fedeli interpreti del mandato ricevuto.

Sarebbe, peraltro, interessante verificare se questi fenomeni, facilmente riscontrabili a livello nazionale, si siano determinati anche al livello di enti territoriali, dove peraltro il sistema elettorale introdotto per assicurare il funzionamento del sistema in senso maggioritario è diverso (premio di maggioranza) e dove sono diverse anche le norme regolatrici del rapporto tra assemblea rappresentativa ed esecutivo. La sensazione complessiva è che la litigiosità delle forze politiche di maggioranza tra loro non sia diminuita e che le maggioranze siano tenute insieme più dal timore di dover affrontare una nuova prova elettorale, che da un effettivo consenso sull'operato degli esecutivi comunali, provinciali e regionali (è previsto, infatti, che, in caso di sfiducia verso l'esecutivo votata dall'assemblea, si determini lo scioglimento rispettivamente del consiglio comunale, provinciale o regionale).

In conclusione, non sembra che si possa dire senz'altro che il nuovo sistema elettorale (o meglio, i nuovi sistemi elettorali) abbia (abbiano) avuto l'effetto sperato sulla omogeneità delle coalizioni di governo e sulla stabilità degli esecutivi, anche se qualche segnale confortante in tal senso pare manifestarsi.

Tuttavia neppure va trascurato che, se si analizza il cinquantennio trascorso, nel quale i sistemi elettorali erano organizzati in senso proporzionalistico, le coalizioni, che appoggiavano in Parlamento l'esecu-

tivo, risultavano essersi basate su formule abbastanza stabili nel tempo (salvo brevissimi esperimenti o parentesi): governi centristi o di centro-sinistra, governi con l'appoggio esterno di uno o più partiti della coalizione di centro o di centro-sinistra (solo timidi tentativi di allargamento della maggioranza ancora più a sinistra, con la formula della solidarietà nazionale). Vi era piuttosto un avvicinarsi molto più frequente di personaggi alla guida dell'esecutivo, nell'ambito di una forte, tendenziale stabilità del ceto politico governante.

Poiché, come si è visto, i singoli partiti della coalizione hanno mantenuto la propria visibilità e tendenza alla litigiosità, si è ritenuto di trovare un correttivo o nell'introduzione di una specifica norma che disponga l'elezione diretta del capo dell'esecutivo dell'ente territoriale (su ciò convergono i sistemi elettorali di comune, provincia e regione) e l'automatico scioglimento dell'assemblea rappresentativa nel caso in cui l'eletto non possa più restare in carica (sia per vicende attinenti alla propria persona, che per un eventuale voto di sfiducia da parte dell'assemblea) oppure inserendo in via di prassi per le elezioni del Parlamento nazionale il nome del candidato Premier nei simboli dei partiti facenti parte della coalizione, che si candida, a sua volta, a conquistare la maggioranza dei seggi ed a governare il Paese (basterà rileggere le dichiarazioni di taluni esponenti della maggioranza uscita vincente dalle elezioni del 2001 al momento della discussione sulla fiducia al secondo governo Berlusconi). Si ritiene in altri termini di garantire stabilità ed efficienza dell'esecutivo introducendo una forte componente di *personalisation du pouvoir*.

Tuttavia si trascura che la *personalisation du pouvoir* raggiunge effetti positivi solo in presenza di alcune condizioni e rischia, allorché sia troppo accentuata, di degenerare in vero e proprio regime personalistico. In altri termini non è sufficiente che vi siano ricorrenti tornate elettorali per poter affermare che il sistema politico-istituzionale possa annoverarsi tra quelli di tipo liberal-democratico (i regimi peronisti insegnano!), occorre che le forze politiche di opposizione si vedano garantiti adeguati spazi di azione. Ma bisogna procedere con ordine.

Si è visto che i diversi sistemi elettorali assicurano in vario modo che alle coalizioni vincenti sia attribuito in seno all'assemblea rappresentativa un numero di seggi, che le metta al riparo da assalti alla diligenza e che permetta ad esse di attuare il loro programma politico; e ciò sulla base dell'idea che tra assemblea elettiva ed esecutivo non vi debba essere separazione, ma coordinazione, nel senso che l'esecutivo stesso deve costituire, per così dire, il comitato direttivo dell'assemblea, che tra assemblea elettiva ed esecutivo debba esservi un *continuum* assicurato dall'azione dei partiti politici. Si è osservato, però, che tutto ciò non è sufficiente a garantire un'omogeneità politica della coalizione pluripartitica.

Si ritiene di ovviare all'inconveniente attraverso la scelta popolare del *leader*, senza tener conto del fatto che questa può funzionare in senso garantista quando tra assemblea ed esecutivo vi sia separazione

di competenze e non coordinazione, in quanto nei sistemi, nei quali si realizza un necessario *continuum* tra *leader* eletto ed assemblea, si finisce per rendere la coalizione sostanzialmente responsabile verso quest'ultimo ed in quanto, nel momento stesso in cui la coalizione ne volesse decretare la caduta, provocherebbe lo scioglimento dell'assemblea elettiva e, quindi, la propria automatica dissoluzione.

Si determina inevitabilmente, una fortissima riduzione del potere dei partiti, ma soprattutto la totale sottoposizione dei singoli rappresentanti del popolo al *leader*; con inevitabili riflessi sullo stesso potere di controllo dell'opposizione, che in tal modo non soltanto trova un freno nello spingere troppo innanzi la propria verifica sull'operato della maggioranza (una crisi nell'ambito di quest'ultima, che è poi il fine ultimo del controllo dell'opposizione, provocherebbe lo scioglimento dell'assemblea, evento non sempre gradito). In altri termini il controllo dell'opposizione sul governo non si rivolge solo all'opinione pubblica, ma si affida alla collaborazione (ci si passi l'espressione) della stessa maggioranza ed all'eventualità che questa operi non soltanto nell'occhiuta difesa dell'operato dell'esecutivo, ma anche in vista delle reazioni dell'elettorato agli eventuali errori politici di quest'ultimo, anticipando le reazioni dell'elettorato ed evitando di dover pagare un prezzo eccessivo nelle successive elezioni.

L'eccesso di *personalisation du pouvoir*, in altri termini, non soltanto fa correre il rischio di forzare troppo gli elementi plebiscitari del sistema, dando vita ad una sorta di democrazia cesaristica, ma tende a ridurre fortemente il potere decisionale dell'assemblea rappresentativa, spostandone, ove possibile, le competenze in favore dell'esecutivo (si pensi alla tendenza, inauguratasi nelle legislature tra il 1996 ed il 2001, ad un ricorso sistematico a deleghe legislative sostanzialmente prive di analitici e puntuali principi e criteri direttivi, all'estendersi degli ambiti della delegificazione, al ritrarsi della legge da una serie di materie, ecc.) o riducendo la discussione in seno alle assemblee rappresentative a mera ratifica delle proposte dell'esecutivo (è sufficiente far rinvio alle molte dichiarazioni di esponenti dell'opposizione che hanno lamentato e lamentano il fatto di trovarsi di fronte a proposte di maggioranza cosiddette *blindate*).

Del resto è oramai comune e diffusa constatazione che le assemblee rappresentative nell'ambito degli enti territoriali (comune, province e regioni) stiano vivendo una stagione di grande frustrazione, vedendo quasi annullarsi la propria capacità di discutere preventivamente o successivamente i provvedimenti dell'esecutivo e soprattutto di far seguire effetti politici concreti alle discussioni intraprese.

Se si vuole, si può anche ritenere che quest'ultima non sia che la naturale conseguenza della maggiore capacità decisionale, che il nuovo sistema elettorale ha assicurato agli esecutivi. Resta tuttavia il fatto che l'asse portante del sistema si è spostato in direzione di quest'ultimo. In altri termini la scelta diretta del capo dell'esecutivo ha determinato una maggiore libertà di quest'ultimo nella propria azione politico-programmatica, anche se spesso egli è costretto – come

per il passato – a tener conto delle sottili alchimie partitiche nella scelta dei propri collaboratori.

Si apre a questo punto il problema dell'influenza dei partiti nella vita politica. La riduzione di tale influenza è, però, solo parziale, anche perché l'area della vita sociale sottratta alla penetrazione dei partiti lungi dall'essersi ridotta, come l'introduzione di un sistema maggioritario avrebbe richiesto, sembra essersi estesa, investendo settori che, almeno sul piano formale, ne sarebbero dovuti essere esenti.

Non si è realizzata una delle condizioni essenziali al buon funzionamento del sistema maggioritario, cioè una società civile abbastanza forte e capace di autoregolarsi, dotata della cosiddetta difesa immunitaria rispetto alle tendenze intensive dei partiti. In altri termini, l'esercizio del potere pubblico costituisce ancora un'arma in mano al personale politico per catturare il consenso, in quanto il singolo individuo può ottenere i benefici cui aspira spesso solo attraverso il sostegno dei partiti o delle corporazioni.

La riduzione dell'influenza dei partiti è talora solo apparente, in quanto derivante solo dalla crisi dei partiti politici tradizionali, crisi che si è determinata a seguito del terremoto provocato dalle inchieste giudiziarie, che in passato hanno colpito vari *leader*. Tale crisi ha spesso fatto sì che la capacità di influire si spostasse in favore di movimenti o formazioni politiche, che del partito tradizionale non hanno né l'organizzazione né la spinta ideale, e spesso, all'interno di questi movimenti e formazioni in direzione di singole persone o di gruppi di potere. Detto diversamente: non è esatto dire che oggi, in seguito all'introduzione dei sistemi elettorali maggioritari, si sia ridotta la capacità dei partiti di far sentire pesantemente la propria influenza sulla vita economico-sociale del Paese. La verità è che il cosiddetto terremoto politico-giudiziario della fine degli anni ottanta e dei primi anni novanta ha travolto i partiti tradizionali ed ha dato vita a formazioni ed aggregazioni politiche di tipo nuovo, nelle quali manca il collante ideologico e, soprattutto, l'organizzazione cosiddetta strutturata. Sono queste aggregazioni e questi movimenti ad aver raccolto l'eredità dei partiti nell'attitudine intrusiva nella società civile.

Queste nuove realtà politiche mantengono una forza notevole nei riguardi di una società civile ancora molto debole (le privatizzazioni, la *deregulation*, ecc. non sono servite a rafforzarla). Nello stesso tempo, però, presentano una tale debolezza organizzativa da non essere in grado di funzionare da elemento rappresentativo degli interessi emergenti della società civile stessa e da non poter svolgere un'azione sufficientemente frenante della spinta plebiscitaria, che si tende ad introdurre nel sistema.

In tali condizioni è abbastanza comprensibile che il sistema stia vivendo ancora una fase di transizione, nella quale si ha la sensazione che si sia ben lontani dall'aver realizzato quella pacificazione della vita politica del Paese, quella sorta di legittimazione reciproca tra le due coalizioni, in contesa per il potere, che è un'altra delle condizioni perché il sistema maggioritario possa funzionare. Eliminato quello

che è stato detto l'effetto analgesico della proporzionale (cioè l'effetto integrativo delle forze politiche nel sistema, che è forse il maggior merito dei sistemi elettorali proporzionali), si è scoperto con una certa sorpresa che molti dei *dolori* dovuti alle tante fratture della società civile erano restati e non riuscivano a scomparire.

Fuor di metafora, l'attenta osservazione della politica italiana rivela che sia il sistema dei partiti, che il sistema politico-istituzionale, che avevano retto l'Italia nei quarantacinque anni circa trascorsi dal 1948 al 1994, hanno risentito del cambiamento del sistema elettorale, che si è determinato sia a livello nazionale che a livello degli enti territoriali, ma non hanno raggiunto quel necessario punto di equilibrio tra le spinte contrapposte, che consente al sistema maggioritario di funzionare come un sistema liberal-democratico e non come un sistema di tipo democratico-totalitario. La ricerca di questo punto di equilibrio è faticosa ed è demandata oggi più che mai agli attori della politica.

Il modello ottimale del sistema elettorale dovrebbe rispondere alla duplice esigenza di garantire la rappresentatività dei cittadini in rapporto al numero dei suffragi espressi e la governabilità del Paese.

Per il raggiungimento di questi essenziali obiettivi non è possibile elaborare un sistema unico, astrattamente idoneo a calarsi in modo soddisfacente in ogni realtà politica ed istituzionale, perché è proprio quest'ultima che condiziona la validità della scelta ed a suggerire correttivi idonei a contemperare le esigenze sopra enunciate anche mediante il conferimento di una prevalente tutela dell'uno o dell'altro obiettivo.

Questo spiega la variegata e numerosa tipologia dei sistemi elettorali adottati nei vari Paesi e la incessante esigenza di sottoporre i sistemi stessi a revisione per meglio adattarli alla realtà in evoluzione ed agli indirizzi socio-politici storicamente prevalenti.

Questo spiega altresì che un sistema sperimentato con successo in un Paese, si dimostri fallimentare o inadeguato in un altro Paese caratterizzato da una diversa realtà culturale, sociale, politica e strutturale.

Questo spiega infine che il collaudo della concreta esperienza sia più valido di qualsiasi disquisizione teorica ed astratta, per verificare la idoneità ed adeguatezza di un sistema.

Considerato che in ogni ordinamento esistono vari livelli istituzionali, si pone il problema, se debbano o possano adottarsi un unico sistema elettorale valido per tutti i livelli ovvero sistemi diversi autonomi o adattati con correttivi mirati.

Tenendo conto che le istituzioni in cui si articola lo Stato e segnatamente Parlamento, regioni, province, comuni, adempiono a funzioni tipiche e sono anche espressioni di realtà territorialmente differenziate, potrebbe giungersi alla conclusione che è opportuno fare ricorso a sistemi elettorali diversi, capaci di sottolineare la tipicità delle singole istituzioni.

Tuttavia l'esigenza di non creare situazioni di squilibrio all'interno dello stesso organismo, fa preferire la adozione di un sistema omogeneo, e cioè ispirato agli stessi criteri in materia di rappresentatività e di governabilità, con gli adattamenti dettati tuttavia dalle competenze essenziali e territoriali dei singoli organismi soggettivi.

Il nostro ordinamento prevede cinque tipi di sistemi elettorali per le principali figure istituzionali: Camere dei Deputati, Senato, regioni, province e comuni.

La circostanza che suscita maggiore perplessità è data dalle regioni per le quali è prevista la possibilità di sistemi differenziati all'interno della stessa categoria, in base al disposto degli artt. 122 e 126 della Costituzione che, affidando agli statuti il potere di derogare al principio canonizzato nella Carta può determinare la formazione di organi istituzionali dotati di poteri diversi da regione a regione, con riflessi politici di grande portata. Ed infatti il presidente della giunta eletto a suffragio universale diretto ha un potere di gran lunga superiore a quello del presidente eletto dal consiglio. Maggiore potere che si manifesta non solo con riferimento alle singole regioni ma anche nell'ambito della conferenza dei presidenti, dove sederanno personaggi blindati ed altri meno autonomi ed autorevoli. Senza considerare gli effetti legati alla differente posizione degli altri organi istituzionali (consiglio e giunta).

Su questo argomento, in particolare, torneremo nell'ultimo paragrafo.

2.1 Il dibattito sui sistemi elettorali del Senato e della Camera dei Deputati

Il dibattito sulla riforma dei sistemi elettorali vigenti in Italia si è aperto fin dall'inizio degli anni '90, durante i quali sono state cambiate tutte le leggi elettorali nazionali, regionali e locali.

La discussione sembra essersi acquietata per quanto riguarda i sistemi elettorali di province e comuni, i quali sono consolidati sulla Legge 25 maggio 1993 n. 81, che ha collegato la elezione dei consigli a quella diretta del presidente delle province e dei sindaci.

Il dibattito è ancora aperto per quanto riguarda le regioni, in particolare per l'effetto delle modifiche costituzionali apportate dalla Legge 22 novembre 1999 n. 1 e soprattutto sui sistemi per la elezione del Senato e della Camera dei Deputati introdotti rispettivamente con le Leggi 4 agosto 1993 n. 276 e n. 277.

A proposito di questi ultimi sistemi, sui quali si incentra la nostra attenzione, la sollecitazione alla revisione già seguita ai due referendum del 18 aprile 1999 e del 21 maggio 2000 (dichiarati non validi per mancato raggiungimento del *quorum*) con i quali si era proposta la abrogazione della quota proporzionale e del voto di lista per la elezione della Camera dei Deputati, ha ripreso vigore recentemente, con una serie di proposte mirate essenzialmente ad un ritorno al sistema proporzionale.

Naturalmente le tendenze non sono soltanto in questa direzione non mancando proposte di riforma intese a rafforzare il maggioritario, mediante la drastica riduzione o cancellazione della quota proporzionale ovvero alla compressione della quota maggioritaria e la previsione di un premio di maggioranza alla coalizione vincente.

Le spinte alla riforma del sistema sono date essenzialmente dai deludenti risultati conseguenti alla applicazione delle Leggi vigenti, che, contrariamente agli auspici, non ha garantito una fisiologica governabilità né una fisiologica rappresentatività alle forze politiche in competizione, il cui peso non è rapportato al consenso elettorale ma al contributo che possono fornire nell'ambito della maggioranza.

2.2 Maggioritario e proporzionale tra teoria generale del diritto e diritto positivo

Il sistema maggioritario: i suoi effetti negativi

Il sistema maggioritario ha astrattamente il pregio di garantire la governabilità del Paese, affidando alla maggioranza che come tale ha i numeri per farlo, la funzione di governo, senza incrinature ed insidie di palazzo, ed alla opposizione la funzione di controllo e di critica soprattutto in vista di una alternanza nella gestione del potere alla scadenza del mandato.

Poiché questo obbiettivo da astratto possa divenire concreto occorrono alcune condizioni:

1. la relativa omogeneità sociale, culturale e politica del Paese;
2. il sostanziale bipolarismo politico, incentrato su due partiti o su due gruppi politici omogenei prevalenti che si confrontano in funzione di una alternanza nella gestione del governo.

Il Italia né l'una né l'altra condizione sussistono:

- a. il Paese è caratterizzato da una profonda disomogeneità culturale, sociale, economica e quindi anche politica, dipendenti da ragioni storiche, geografiche ed etniche, che rendono la nostra realtà estremamente variegata e fonte di movimenti spesso sollecitati anche da spinte campanilistiche;
- b. il bipartitismo è ignoto; mentre la proliferazione dei gruppi politici, proprio per le ragioni esposte sub a), rappresenta la regola.

Il tentativo di sostituire al bipartitismo una sorta di bipolarismo capace di contenere la tendenza alla proliferazione e di rendere attuabile il sistema maggioritario, non ha avuto successo, alla luce delle esperienze maturate in questo decennio di applicazione del sistema elettorale derivato dalla consultazione referendaria del 1993.

I poli che, con la denominazione di centro-destra e di centro-sinistra, si fronteggiano sulla scena politica italiana sono rispettivamente costituiti da occasionali aggregazioni cementate da occasionali e contingenti interessi, i cui componenti sono capaci di esprimere la loro influenza non tanto in funzione del rispettivo peso elettorale e cioè dei suffragi ottenuti, quanto della loro incidenza determinante per la formazione della maggioranza.

Convergono quindi nei singoli poli, gruppi politici che non hanno alcuna affinità culturale, ideologica e programmatica di fondo, la cui coesione è funzionale alla gestione del potere ed è oggetto di continue

contrattazioni non sempre immuni da connotazioni ricattatorie. Di conseguenza i gruppi minori hanno finito per acquistare all'interno della coalizione un potere ben maggiore della loro consistenza effettiva, innescando la tendenza alla proliferazione delle compagini che in effetti si sono moltiplicate in modo abnorme, vanificando l'obiettivo della loro riduzione che sarebbe fisiologicamente collegato al sistema maggioritario.

Il sistema ha inoltre prodotto una grave involuzione in senso antidemocratico, riducendo se non eliminando il potere di scelta dei propri rappresentanti (nell'ambito dei poli) da parte dei cittadini-elettori.

La designazione dei candidati nei singoli collegi e la scelta di quelli che con maggiore probabilità verranno eletti, compete esclusivamente ad una oligarchica dirigenza; mentre ai cittadini è riservata soltanto l'approvazione di quanto stabilito al *centro*, con l'unica alternativa della astensione dal voto, che rappresenta la abdicazione all'esercizio di una prerogativa squisitamente democratica.

Questa situazione è di certo una delle componenti del fenomeno astensionistico che caratterizza da qualche tempo le consultazioni elettorali, che si aggiunge alle altre cause di disimpegno dell'elettorato che non sempre trova nell'artificioso bipolarismo la collocazione politica più adatta alle proprie idee ed alle proprie aspirazioni sociali.

In sostanza il *bipolarismo* imposto dal nostro sistema elettorale ha prodotto aggregazioni disomogenee, fragili ed incapaci di elaborare programmi finalizzati a precisi obiettivi; ha incrementato il potere di interdizione e di condizionamento dei gruppi minori che legano la loro sopravvivenza e la loro ragione di essere a contingenti iniziative clientelari o di limitata portata; ha alterato il quadro democratico del Paese, sovvertendo le regole della rappresentanza politica e del diritto di scelta dei cittadini; non ha garantito la produttiva governabilità del Paese, trasferendo all'interno delle coalizioni le tensioni ed i contrasti che in precedenza caratterizzavano il confronto fra i vari partiti politici. Tensioni e contrasti che condizionano le scelte programmatiche e snaturano l'indirizzo politico delle coalizioni che, per non turbare l'equilibrio interno, indulgono a contraddittorie concessioni.

Per queste ragioni paradossalmente, in riferimento alla logica del maggioritario, sono favorevoli a questo, nel senso di mantenere il vigente sistema o di rafforzarlo mediante la soppressione della quota proporzionale, proprio i partiti minori che dalla fisiologica applicazione del sistema maggioritario dovrebbero essere maggiormente penalizzati se non addirittura cancellati.

Sono altresì favorevoli coloro che attraverso la centralità della scelta dei candidati nei vari collegi, ritengono di controllare oligarchicamente e non democraticamente i gruppi o i partiti.

Il sistema proporzionale puro: i suoi effetti negativi

Il sistema proporzionale (puro) ha il pregio di garantire la rappresentanza ed il peso politico a tutte le forze sociali in ragione della consistenza dei rispettivi suffragi elettorali.

In senso democratico è dunque una formula ottimale.

Il rovescio della medaglia, particolarmente evidente in un Paese come il nostro caratterizzato da un accentuato e diffuso pluralismo, è dato dalle difficoltà di governo che il sistema comporta.

Ne sono stati eloquente esempio buona parte dei governi della prima Repubblica minacciati e falcidiati da crisi ricorrenti, dovute alle instabilità delle maggioranze.

Orbene proprio a questo aspetto deve ricollegarsi la causa principale del successo referendario del 1993 che portò alla adozione del vigente sistema (il cosiddetto *Mattarellum*), che comunque lo si guardi rappresenta un ibrido compromesso che, come si è visto, ha prodotto effetti non soddisfacenti.

Il limite della ingovernabilità rende il previdente sistema proporzionale *inaccettabile* nella situazione politica attuale del Paese che, anche nel contesto europeo in cui si pone, necessita di stabilità e di chiarezza programmatica.

Il sistema proporzionale corretto, con soglia di sbarramento

Una soluzione orientata sul proporzionale deve trovare correttivi tali da contemperare la esigenza della rappresentatività con quella della governabilità. In funzione di questo obiettivo la scelta necessaria sembra convergere su un sistema proporzionale corretto:

- a. con soglie di sbarramento che scongiurino la frantumazione eccessiva dell'elettorato consentendo soltanto alle compagini politiche che raggiungono un quoziente non inferiore alla percentuale-limite di sbarramento, di avere la rappresentanza politica proporzionale ai suffragi ottenuti. La soglia di sbarramento potrebbe oscillare tra il 5 e il 3 per cento, (con preferenza per la prima ipotesi), a livello nazionale; con deroghe riferite a circoscrizioni dove sono presenti gruppi etnici minoritari; nelle quali la soglia di sbarramento potrebbe avere un rapporto circoscrizionale;
- b. con sistema di recupero differenziato dei resti (per le compagini o liste che hanno superato la soglia di sbarramento) e dei voti delle compagini o liste che non hanno superato detta soglia. La ripartizione dei resti, potrebbe avvenire secondo uno dei metodi tecnici già sperimentati. La attribuzione dei voti non utilizzati, potrebbe avvenire come premio alla compagine-partito, che ha ottenuto il maggior numero di suffragi;
- c. con sistema capace di impedire la occasionale formazione di gruppi, in funzione soltanto elettorale e che si sciolgono dopo la consultazione. Un correttivo potrebbe essere dato dalla decadenza del mandato in caso di scioglimento del gruppo presentatosi come unitario alle elezioni, costituito prima di un anno dalla data della consultazione o in coincidenza con lo scioglimento del Parlamento in caso di elezioni anticipate.

Il sostanziale divieto di aggregazioni con finalità esclusivamente elettorali, in funzione dell'artificioso superamento del limite di sbarra-

mento, senza vulnerare apprezzabili principi, potrebbe meglio garantire la governabilità del Paese e scongiurare l'artificioso moltiplicarsi delle formazioni politiche. La sanzione di decadenza del mandato parlamentare non sarebbe in questo caso contraria a precetti o principi costituzionali, rappresentando la sanzione consequenziale all'illecito espediente usato per superare la soglia generale di ineleggibilità.

Ipotesi alternativa al divieto di aggregazione per sole finalità elettorali, è quella di consentire tali aggregazioni senza limitazioni.

Tale ipotesi ha lo svantaggio di non favorire pienamente la governabilità e di scoraggiare parzialmente la proliferazione dei gruppi.

Può rappresentare tuttavia un sensibile progresso per il raggiungimento di questi obbiettivi e potrebbe, politicamente, essere proponibile come soluzione *sperimentale* al fine di mitigare la opposizione dei gruppi minori che nella aggregazione elettorale potrebbero trovare un sistema meno preclusivo delle loro aspettative.

Nella ricerca dei sistemi elettorali bisogna infatti procedere per gradi e soprattutto sperimentalmente, non esistendo formule ottimali se non collaudate dalla concreta applicazione.

2.3 Il sistema vigente e le prospettive di riforma

L'elezione della Camera dei Deputati: il sistema proporzionale corretto

Stabilito il criterio e la soglia di sbarramento potrebbe adottarsi in alternativa il sistema uninominale all'interno di ogni collegio e la ripartizione dei seggi con il metodo Hont fra i candidati appartenenti a partiti (o gruppi) che a livello nazionale hanno raggiunto il quorum necessario, e con destinazione dei voti dei non eletti come premio di maggioranza, ovvero il sistema di lista con preferenza unica, e gli stessi criteri dipendenti dalla applicazione dello sbarramento.

La proposta di eleggere la Camera dei Deputati con il sistema di lista con preferenza unica potrebbe avere una variante ed una alternativa.

La **variante** sarebbe data dalla possibilità (nell'ambito della stessa lista) di esprimere **due o più** preferenze. L'ipotesi avrebbe il vantaggio di evitare divisioni troppo accentuate all'interno di ogni lista, con conflitti personali costosi e laceranti; l'obiezione è seria ma superabile per una serie di considerazioni in negativo e in positivo.

Il sistema delle preferenze plurime stempera la lotta personale ma favorisce la formazione di alleanze correntizie già produttive di anomalie hobbistiche non immuni di inconvenienti di gravità per lo meno analoga a quelli connessi alla preferenza unica, che ha comunque il vantaggio di stimolare la competitività fra i candidati a profitto del partito.

Ma a parte le inevitabili degenerazioni legate alla applicazione di qualsiasi sistema, quello della preferenza unica risponde meglio alla sostanziale esigenza di meglio collegare la rappresentanza parlamentare al territorio ed agli interessi degli elettori, che potranno esprime-

re la loro preferenza verso coloro che per ragioni ambientali, sociali, professionali o di altra specifica natura potranno meglio interpretare e sostenere le proprie esigenze e aspirazioni; l'**alternativa** potrebbe essere data dal già descritto sistema uninominale all'interno di ogni collegio.

L'elezione del Senato della Repubblica anche nella prospettiva della *Camera delle regioni*

Per il Senato perdurando l'attuale sistema bicamerale (Senato e Camera dei Deputati espressioni di una rappresentatività nazionale) potrebbe adottarsi, in alternativa, uno dei sistemi suggeriti per la Camera dei Deputati, con opzione prioritaria per quello uninominale all'interno di ogni collegio, sopra meglio descritto.

In deroga alla segnalata aspirazione verso un metodo elettorale omogeneo per tutte le pubbliche istituzioni elettive, sarebbe nella specie auspicabile che il sistema elettorale scelto per una delle Camere non fosse coincidente con quello adottato per l'altra (fermo naturalmente restando il sistema proporzionale come base comune). Questo auspicio o raccomandazione ha la sua motivazione politica nella eccessiva omogeneizzazione delle due Camere che, ove elette con lo stesso sistema, potrebbero avere anche una analoga composizione politica, finendo per costituire un inutile doppione.

Nel caso invece di trasformazione del Senato in *Camera delle regioni* il sistema elettorale potrebbe essere lo stesso con il correttivo che la soglia di sbarramento dovrebbe essere rapportata alle singole regioni o alle regioni accorpate, fermo rimanendo il meccanismo di attribuzione dei seggi e del premio di maggioranza, che sarebbero pertanto rapportati al livello regionale e non a quello nazionale. La ripartizione dei resti e dei voti non assegnati per difetto di quorum (e quindi come premio alla maggioranza) dovrebbe del pari avvenire nell'ambito regionale con eventuale riferimento a regioni limitrofe predeterminate.

Effetti del ritorno al proporzionale

Il ritorno al sistema proporzionale comporta naturalmente il pieno ripristino dei partiti e della loro funzione pubblica, istituzionale ed organizzativa.

Il sistema dei partiti, pur con i suoi limiti e difetti, la cui enfaticizzazione o esasperazione concreta, ha portato al loro dissolvimento o indebolimento, con ingresso di gruppi e coalizioni disomogenee, instabili e hobbistiche, sembra essere il più adatto e rispondente alla tradizione, alla cultura ed alla realtà politico sociale della Europa continentale.

I partiti con il loro bagaglio ideologico, sociale, storico e programmatico hanno una identità ed una capacità di coesione, meno occasionale e più precisa di quanto non riescano a realizzare le sollecitazioni e gli interessi che conducono alle diverse aggregazioni attuali o contingentemente attuabili.

Nei Paesi di tradizione anglosassone la situazione è diversa; ma in Italia (e nei Paesi dell'Europa continentale), il ritorno al sistema pluripartitico sembra essenziale per garantire una democrazia rappresentativa.

I correttivi dello sbarramento e del divieto di aggregazioni per soli fini elettorali, potrebbero rappresentare un primo utile rimedio all'eccessiva proliferazione dei partiti stessi, fonte di ingovernabilità, inefficienza ed instabilità politica.

Altro correttivo potrebbe essere rappresentato dalla *sfiducia costruttiva*, nel senso che nessun governo può essere sfiduciato e costretto a dimettersi, se la sfiducia non è accompagnata dalla presentazione di una nuova maggioranza e di un nuovo governo, **pena lo scioglimento delle Camere**.

Il doppio turno elettorale

La ipotesi del doppio turno elettorale: il primo con il proporzionale, destinato a scegliere i candidati ammessi al secondo turno (due o più di due), ed il secondo con il maggioritario destinato alla scelta dell'eletto, **nella nostra realtà politica** sembra utilmente realizzabile **solo** per le scelte del sindaco e del presidente della provincia; figure istituzionali queste che per la loro caratura essenzialmente amministrativa e localistica, devono essere espressione della fiducia e della scelta diretta dei cittadini del territorio che saranno chiamati a gestire, interpretando le esigenze di questi in funzione di una *politica* locale e non nazionale.

Tale ipotesi è di **discutibile utilità già al livello regionale**, per la valenza più spiccatamente politica del presidente del governo regionale e per la figura istituzionale della regione, nell'assetto attuale.

Sembra invece inaccettabile per la nomina del Parlamento nazionale perché di fatto **ripristinerebbe il sistema maggioritario**, con l'unica vantaggiosa differenza che la scelta dei candidati al ballottaggio, verrebbe effettuata direttamente dai cittadini e non dai partiti. Vantaggio peraltro con compensativo della sostanziale scelta maggioritaria finale.

L'elezione diretta del Premier e del Capo dello Stato

La elezione diretta del Premier da parte dei cittadini (col sistema del doppio turno o del turno unico) non sembra utilmente percorribile nel nostro ordinamento.

Il Premier ha la funzione di garantire la unicità di *indirizzo politico* che egli stesso dirige assumendone la responsabilità. La elaborazione dell'indirizzo politico spetta al governo nella sua collegialità; orbene nel governo, espressione della maggioranza eletta con il sistema proporzionale, la elaborazione dell'indirizzo politico è frutto della convergente intesa tra i partiti che compongono il governo stesso.

È pertanto in contrasto con questo sistema, recepito dalla Carta Costituzionale vigente che il presidente di un organo collegiale, riceva la propria investitura direttamente dai cittadini.

Investitura che gli conferirebbe un potere *autonomo* rispetto al governo e *capace*, in forza della sua fonte, di sovrapporsi a questo (anche mediante scioglimento) in caso di divergenza.

La funzione di indirizzo politico sarebbe pertanto dal governo al Premier. Tale assetto, allo stato difficilmente compatibile con il sistema proporzionale, presupporrebbe, comunque, una sostanziale modifica alla Costituzione.

Politicamente, nella realtà italiana la soluzione sarebbe negativa o quantomeno prematura, ponendosi come probabile fonte di conflitti istituzionali.

Avuto riguardo alla funzione del Capo dello Stato, ferme rimanendo le sue prerogative ed in funzione soprattutto della unità dello Stato, la sua elezione diretta non sarebbe in contrasto con il sistema proporzionale. Anzi potrebbe essere un efficace correttivo, senza il rischio di dar vita ad una repubblica presidenziale.

Muterebbe infatti solo la fonte elettiva che rafforzerebbe, anche in caso di federalismo regionalistico, la unità dello Stato e la stabilità del governo: naturalmente anche questa ipotesi presuppone una modifica costituzionale.

2.4 Argomenti a difesa del vigente sistema; controdeduzioni

a. La difesa del sistema attuale si basa su argomenti poco persuasivi

I pretesi vantaggi o risultati positivi raggiunti.

1. *La realizzazione del bipolarismo che avrebbe imbrigliato la frammentazione dei partiti, costringendoli ad entrare nell'una o nell'altra coalizione.*

Nella prima parte di questo lavoro è stato già messo in evidenza come questo risultato sia meramente formale, perché la frammentazione è solo apparentemente attenuata, essendosi verificata una concreta moltiplicazione dei partiti o gruppi politici che nella coalizione di appartenenza non hanno cessato di essere fonte di rissosa e spesso ricattatoria convivenza, causa evidente di incapacità di scelte programmatiche ben definite, perché frutto di estenuanti e spesso penalizzanti compromessi.

Con la conseguenza che il bipolarismo è soltanto apparente, rispondendo più ad una logica elettorale (imposta dal sistema) che ad effettiva esigenza di governo.

2. *La capacità di produrre una maggioranza di seggi al momento del voto, e cioè una maggioranza parlamentare svincolata dal numero dei suffragi. Il sistema cioè è capace di trasformare una minoranza di voti in una maggioranza di seggi.*

A parte il fatto che una eventualità del genere (come ebbe a verificarsi in occasione delle elezioni del 1994) può essere vanificata dalla presenza di altre liste (o di un terzo polo) che potrebbe impedire ad una delle due coalizioni principali di ottenere la maggioranza, il suo profilo antidemocratico è di tutta evidenza, e non

è conforme alla cultura ed alla tradizione dell'Europa continentale, presupponendo un bipolarismo effettivo e non artificiosamente costruito.

3. *La effettiva* (anche se non formale) *elezione del Capo del governo*. Stante l'attuale assetto costituzionale, che attribuisce al Capo dello Stato la prerogativa di nominare il Presidente del Consiglio, il risultato elettorale (come in qualsiasi altro sistema) costituisce una utile (se non determinante) indicazione per la scelta. Ma questa eventualità non è legata al sistema maggioritario, ma piuttosto alla prassi ed a concrete esigenze politiche.

b. Un'innegabile frantumazione politica caratterizza il nostro Paese

Da alcuni difensori del sistema maggioritario viene riferita non a questo sistema elettorale, bensì alla classe politica che non ha voluto introdurre "regole più restrittive per l'accesso alla rappresentanza parlamentare".

Il discorso è intrinsecamente nebuloso non vedendosi quali regole potrebbero essere dettate al di fuori della legge elettorale, voluta e predisposta dalla classe politica.

La moltiplicazione dei partiti (o gruppi) politici è conseguenza della legge elettorale che la classe politica si è data, essendo questa legge o meglio la concreta applicazione di questa legge che, di fatto, calandosi nella realtà italiana, ha prodotto questo effetto, quale fosse stata la intenzione o la previsione del legislatore.

c. Nessuna risposta o meglio risposte soltanto in negativo (e cioè come male minore)

Vengono date alla obiezione che il bipolarismo, frutto del maggioritario, mette insieme forze estreme e moderate e costringe i governi, espressione dell'una o dell'altra coalizione, a paralizzanti o ibridi compromessi che impediscono scelte politiche qualificate e significative, e gli elettori, già condizionati nella scelta fra i candidati indicati dall'oligarchia dirigenziale, ad optare per una coalizione che rappresenta solo in parte le loro aspirazioni. Il male, ritenuto peggiore (?) dei sistemi alternativi al maggioritario (e segnatamente quello proporzionale) sarebbe quello di costituire una coalizione dei partiti di centro senza possibilità di una vera alternanza tra coalizioni alternative, e quindi anche con il rischio di alimentare la apatia ed il disimpegno degli elettori.

Tale ipotesi, specialmente con il proporzionale corretto nella forma enunciata nella prima parte, è lontana dalla realtà, perché le coalizioni conseguenti alle scelte elettorali, non sarebbero necessariamente di centro o di altro segno predeterminabile, ma condizionate a destra o a sinistra o al centro, secondo le preferenze e gli orientamenti espressi dagli elettori in proporzione della loro forza.

2.5 Il sistema elettorale nelle regioni: spunti di riflessione

L'art. 2, comma 1, della Legge Cost. 22 novembre 1999 n. 1 modificando il testo dell'art. 122 della Costituzione ha codificato il principio della elezione diretta del presidente della giunta regionale, con i conseguenti effetti previsti dallo stesso art. 122 e dall'art. 126, riflettenti i preponderanti poteri conferiti al presidente rispetto agli altri organi istituzionali della regione, consiglio e giunta, che vengono collocati in posizione subalterna e condizionata.

Il problema della elezione diretta del presidente e delle sue naturali conseguenze è stato dunque risolto a livello costituzionale, con rimozione di tutti quegli eventuali ostacoli che sono stati evidenziati nel paragrafo n. 10, per la elezione diretta del Premier.

A norma del nuovo testo costituzionale la elezione diretta del presidente della giunta non costituisce sistema unico e necessitato, consentendosi alla potestà statutaria di ogni regione di darsi un diverso assetto istituzionale relativo alla fonte, ai ruoli ed alle attribuzioni dei vari organi del governo regionale (presidente, consiglio, giunta).

Questa situazione non crea problemi in ordine all'applicazione del sistema proporzionale nei termini descritti per l'elezione del Parlamento nazionale, che risulta compatibile anche con il livello regionale.

Crea invece problemi, come sottolineato in premessa, perché vulnera il principio della omogeneità istituzionale, auspicabile nella maggior parte dei casi, ma necessaria all'interno di una stessa categoria istituzionale.

Ed infatti l'assetto delle regioni che abbiano scelto il sistema della elezione diretta del presidente, è profondamente diverso da quello delle regioni che hanno scelto un altro sistema, che conferisce un più marcato e condizionante potere al consiglio rispetto al presidente. Lo squilibrio istituzionale tra regione e regione diventerà quindi inevitabile, con presidenti di serie A dotati di pieni poteri e presidenti di serie B dotati di poteri ridotti e condizionati.

Poiché la diversità delle regioni non giustifica una così pregnante diversità di regime, che non sarà riequilibrato rispetto ai riferenti nazionali, neppure dal Senato delle regioni, sembra auspicabile una ulteriore modifica del testo costituzionale, nel senso che venga abolita la alternativa statutaria, alla indicazione (quale che essa sia) fornita dalla Carta.

La riforma elettorale in Italia: questioni e prospettive

3.1 La transizione verso la *democrazia maggioritaria* e gli obiettivi delle riforme istituzionali

In Italia, a partire dagli anni novanta del novecento, è iniziata una lunga fase di transizione, in cui si sono realizzati alcuni importanti cambiamenti del sistema politico, della forma di governo, dei rapporti tra società e istituzioni politiche, ma i cui esiti sono ancora incerti.

Impiegando una formula di sintesi, si suole dire che si è passati da una democrazia consociativa e da un parlamentarismo compromissorio ad una democrazia maggioritaria. Senza entrare nel merito in ordine alla correttezza di simili espressioni ad alla loro utilità per inquadrare e comprendere le dinamiche politico-istituzionali dell'ultimo decennio, possiamo osservare che con l'uso delle stesse si suole indicare l'abbandono di un sistema in cui i partiti politici di massa avevano il monopolio della rappresentanza politica, in cui le elezioni servivano, grazie al sistema elettorale proporzionale, ad individuare l'esatto grado di consenso di cui ciascun partito godeva presso l'elettorato, ed in cui, pertanto, la formazione della maggioranza e del governo erano integralmente rimessi agli accordi conclusi dai partiti dopo le elezioni, la cui rottura comportava la crisi (extraparlamentare) del governo, con la conseguente cronica instabilità (la durata media dei governi era inferiore ad un anno).

La crisi di questo sistema fu dovuta a molteplici ragioni – che vanno dal deficit di rappresentatività dei partiti e, probabilmente, alla crisi della stessa figura del *partito di massa* ereditato dal conflitto sociale del Novecento, all'offuscamento delle ideologie tradizionali che avevano orientato la lotta politica nel *secolo breve*, alla *crisi fiscale* dello Stato ed all'impossibilità di seguire le vecchie politiche di spesa, soprattutto dopo l'entrata in vigore dei rigidi parametri finanziari di Maastricht, ecc. – che formarono lentamente una miscela esplosiva che doveva trovare la sua miccia nell'emersione di *tangentopoli* e della cosiddetta *rivoluzione giudiziaria*.

La *democrazia maggioritaria*, quindi, fu vista come la valida alternativa ad una crisi sistemica di proporzioni inaudite ed impensabili fino a qualche anno prima. Il nuovo modello affondava le proprie

radici politico-culturali in alcuni movimenti che, tra la fine degli anni ottanta ed i primi anni novanta, avevano prospettato la necessità di introdurre anche in Italia, un sistema già operante nei principali Paesi occidentali. Le componenti di questo modello (che investe sia la forma di governo sia la forma di Stato), erano così riassunte: semplificazione del sistema politico che avrebbe dovuto adottare se non un formato bipartitico, almeno una logica bipolare; conseguente attribuzione al corpo elettorale della decisione sostanziale circa la maggioranza politica e, indirettamente, circa la scelta del Presidente del Consiglio (che sarebbe stato, sul modello inglese, il leader del *polo* vittorioso nella competizione elettorale); realizzazione quindi di un circuito diretto tra corpo elettorale, maggioranza politica e governo, secondo gli schemi della duvergeriana *democrazia immediata*, con la finalità di far contare di più il corpo elettorale, ridurre il peso delle oligarchie partitiche e rafforzare la legittimazione democratica del governo (*Restituire lo scettro al principe* era il titolo di un fortunato libro di Gianfranco Pasquino, che riassumeva efficacemente una precisa linea di politica istituzionale); dare vita così a *governi di legislatura*, nel presupposto che il governo e la maggioranza usciti dalle elezioni sarebbero durati per tutta la legislatura o almeno fino allo scioglimento anticipato del Parlamento.

In questo processo di mutamento istituzionale, la pressione veniva essenzialmente da fattori esterni alla classe politica ed al sistema dei partiti (Fabbrini), che aveva caratterizzato quella che, con formula giuridicamente poco esatta ma politicamente assai espressiva, è stata chiamata la *Prima Repubblica*. In particolare, il celebre referendum elettorale del 1993 produceva un cambiamento del sistema elettorale del Senato in senso prevalentemente maggioritario. A seguito di questo fondamentale evento politico-istituzionale, nell'impossibilità di raggiungere un accordo su una nuova legge elettorale, la classe politica del tempo preferiva adottare un sistema elettorale che, nella sostanza, si limitava a *fotografare* i risultati del referendum elettorale, prevedendo un sistema in cui, tanto alla Camera che al Senato – ma, com'è noto, con modalità diverse – il 75% dei seggi è attribuito con metodo maggioritario in collegi uninominali a turno unico, ed il 25% dei seggi è attribuito con metodo proporzionale. La nuova legge elettorale seguiva una sostanziale innovazione che il Parlamento italiano aveva adottato sul versante della forma di governo e del sistema elettorale, operando però con riguardo ad un altro ente territoriale che, negli anni della *Prima Repubblica*, aveva conosciuto una fase di torpore politico-istituzionale: il comune. Una legge del 1993 introduceva, infatti, l'elezione popolare diretta del sindaco in un collegio a doppio turno (per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti) insieme ad un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza che assicura comunque la maggioranza al sindaco neo-eletto.

A partire da quel momento i sindaci-eletti hanno potuto sfruttare il plus-valore politico che deriva dall'investitura popolare diretta per

conquistare un nuovo ruolo nel sistema politico italiano e dare vita ad un nuovo protagonismo politico-istituzionale dei municipi. È proprio a livello comunale, quindi, che si sono avute le prime esperienze di competizione politica bipolare, di elezione diretta del capo dell'esecutivo, di governi di legislatura (con l'introduzione del principio *simul stabunt simul cadent* nei rapporti tra sindaco e consiglio comunale).

L'esperienza è stata ripresa con riguardo alle regioni ordinarie. Nel 1995, com'è noto, è stato introdotto un nuovo sistema elettorale che assegna l'80% dei seggi con formula proporzionale ed il restante 20% con scrutinio maggioritario di lista. Quest'ultima quota funziona come premio destinato alla coalizione che ottenga il maggior numero di voti. Il premio non è fisso ma variabile, essendo destinato ad assicurare comunque alla coalizione vincente la maggioranza assoluta dei seggi. Pertanto, se non è sufficiente la quota del 20% inizialmente prevista il numero dei seggi dati in premio aumenta fino a raggiungere l'obiettivo. Dopo la riforma costituzionale del 1999 che ha dettato una nuova disciplina della forma di governo regionale prevedendo un modello standard (derogabile dagli statuti) con elezione popolare diretta del presidente, il suddetto sistema elettorale è stato utilizzato, come sistema transitorio, per le elezioni del 2000, accoppiando forma di governo ad investitura popolare diretta del capo dell'esecutivo e sistema maggioritario di lista.

3.2 I sistemi elettorali della transizione

In sintesi, in Italia attualmente si vota con cinque sistemi elettorali diversi (uno per l'elezione delle regioni, un altro per l'elezione di sindaci, presidenti di consigli provinciali e dei rispettivi consigli, un terzo per l'elezione della Camera, un quarto per l'elezione del Senato ed infine un quinto per l'elezione dei rappresentanti italiani nel Parlamento europeo).

Un aspetto centrale della transizione verso la *democrazia maggioritaria* è stato costituito, negli anni novanta, proprio dall'adozione di tali nuovi sistemi elettorali. Essi presentano caratteristiche complesse che mal si prestano a farli ricondurre ad uno dei modelli conosciuti dal diritto comparato.

Qualche studioso (c. Fusaro), con riguardo ai sistemi per l'elezione di comuni, province, regioni ha parlato di "sistemi elettorali della transizione" sintetizzandone i caratteri nel modo seguente:

- a. sono il frutto pragmatico di concezioni contrastanti e interessi visuti come conflittuali, nonché dei successivi faticosi compromessi;
- b. tutti hanno natura mista e *carattere multi-uso*, in quanto non indirizzati a obiettivi univoci;
- c. tutti combinano in vario grado e misura elementi maggioritari ed elementi proporzionali;
- d. tutti prevedono soglie di sbarramento, ma così basse da risultare in pratica ininfluenti;

- e. tutte collegano obbligatoriamente le candidature monocratiche a una o più liste di partito;
- f. tutte prevedono l'elezione sempre contestuale del vertice dell'esecutivo e dell'assemblea rappresentativa, con meccanismi volti a garantirla;
- g. tutte subordinano, attraverso apposite formule elettorali, la formazione dell'organo rappresentativo all'esigenza di assicurare, sempre e comunque, una maggioranza conforme all'indirizzo politico di cui l'eletto alla carica monocratica è espressione;
- h. tutte sono espressione di una strategia istituzionale volta a spostare il potere di indirizzo politico generale dalle assemblee agli esecutivi.

Rispetto a questi sistemi elettorali, quello in uso per l'elezione del Parlamento ha in comune il carattere *misto*, ma si differenzia nettamente per la presenza dei collegi uninominali, perché, almeno formalmente, manca il collegamento tra elezione dell'assemblea e elezione alla carica monocratica, nonché per l'assenza di meccanismi atti ad assicurare, sempre e comunque, una maggioranza politica collegata al *governo eletto*.

Ma vediamo adesso più da vicino gli argomenti pro e contro l'attuale sistema di elezione del Parlamento

3.3 Gli argomenti a favore dell'attuale sistema di elezione del Parlamento

Il sistema elettorale adottato per le elezioni del Parlamento ha consentito di raggiungere alcuni importanti risultati, nell'ottica della *democrazia maggioritaria*, ma non mancano i problemi e le critiche.

Sul versante dei successi, solitamente si cita l'introduzione di una dinamica bipolare nel funzionamento del sistema politico. Nelle ultime elezioni (2001) Ulivo e Casa delle Libertà (Cdl) hanno raccolto alla Camera l'89% dei voti nei collegi e il 97,6% dei seggi totali. Una tendenza analoga si è avuta al Senato. Nel 2001 sono stati solo sei i collegi della Camera e tre quelli del Senato in cui uno dei due candidati con più voti non apparteneva all'Ulivo o alla Cdl (R. D'Alimonte).

Il sistema elettorale ha consentito di fare emergere dalle elezioni una maggioranza politica. Solo al suo esordio, nel 1994, il sistema elettorale non era riuscito a produrre una maggioranza al Senato, seppure per pochi seggi.

Infine, dopo la riforma del 1993 la competizione bipolare ha innescato una sostanziale scelta popolare del Presidente del Consiglio che avvicina l'Italia alla *democrazie immediate*. Certamente manca un'elezione popolare diretta, ma c'è stata sempre l'indicazione di un candidato alla Presidenza del Consiglio da parte delle due coalizioni in competizione. Quindi il Capo dello Stato ha nominato Presidente del Consiglio il candidato a tale carica espresso dalla coalizione vincente.

Berlusconi nel 1994; Prodi nel 1996; Berlusconi nel 2001.

Infine, dopo l'introduzione del nuovo sistema elettorale, anche l'Italia ha conosciuto la pratica dell'alternanza, con la rotazione ciclica, nei ruoli di governo e di opposizione, delle due coalizioni alternative.

3.4 Le critiche: la crescita della frammentazione politica e l'eterogeneità delle coalizioni

Tuttavia, non mancano le critiche all'attuale sistema.

La più importante riguarda la crescita della frammentazione politica. Anche prima il sistema politico era frammentato, ma esistevano due partiti – la Dc e il Pci – che fino al 1987 prendevano il 60% dei voti. La frammentazione è cresciuta già prima della riforma elettorale del 1993, per effetto dei processi di crisi e di destrutturazione del sistema politico italiano, cui abbiamo già accennato. Ma poi essa è ulteriormente cresciuta dopo il 1993. I politologi utilizzano l'indice della frammentazione in voti ed in seggi (NEFF). Utilizzando quest'ultima, si vede che la frammentazione è passata dal valore di 4,6 nel 1987 a quello di 6,6 nel 1992, per arrivare al 7,6 nel 1996. Dopo questa data è iniziata una lenta diminuzione della frammentazione, per cui il relativo indice è passato al 6,4 del 2001.

È discutibile che la frammentazione sia stata incentivata dal nuovo sistema e molti anzi negano questo effetto (C. D'Alimonte), ma è certo che il nuovo sistema non ha impedito questa tendenza. Tutto ciò è avvenuto nonostante la presenza del collegio uninominale, che, secondo i suoi fautori, avrebbe dovuto favorire la concentrazione delle forze politiche, stante l'elevato grado di selettività tipica dei sistemi maggioritari. Il fatto è che il collegio uninominale a un solo turno è stato introdotto in una fase di destrutturazione del sistema politico italiano, in cui già vi erano numerosi partiti e tutti piuttosto deboli a causa della crisi del sistema politico della *Prima Repubblica*. Tutto ciò spinge i partiti, piuttosto che a farsi concorrenza nei collegi elettorali, a cercare un accordo in modo da portare un candidato comune che abbia la possibilità di avere qualche voto in più rispetto a quello sostenuto dai partiti della coalizione alternativa. La conseguenza è stata il mantenimento dei piccoli partiti, che vengono dotati, in quanto necessari per vincere nei collegi, di un elevato *potere di ricatto* e di condizionamento.

La seconda critica concerne l'elevata eterogeneità delle maggioranze prodotte da questo tipo di sistema elettorale (G. Sartori). Stante l'incertezza in ordine al numero dei voti necessari e sufficienti per vincere nei collegi, tendenzialmente si formano delle coalizioni (naturalmente prima delle elezioni) più ampie di quelle che sarebbero aritmeticamente necessarie se si formassero dopo le elezioni. Alla ricerca di ogni voto e dell'elettore marginale, che può fare la differenza nella competizione nei collegi, si formano coalizioni molto estese, ma anche molto eterogenee.

3.5 Le maggioranze *variabili* nei due rami del Parlamento

Vi è poi la possibilità che nei due rami del Parlamento vi siano maggioranze politiche diverse. Nelle ultime tre elezioni c'è sempre stato un differente risultato alla Camera ed al Senato. Riassumendo, nel 1994 il centro-sinistra ha avuto il 34,2% dei seggi alla Camera ed il 40,0% al Senato, mentre il centro-destra ha avuto il 58,1% dei seggi alla Camera ed il 49,6% al Senato. Nelle elezioni del 1996, il centro-sinistra ha avuto il 51,3% alla Camera ed il 53,1% al Senato; mentre la Casa delle Libertà ha ottenuto il 39,0% dei seggi alla Camera ed il 37,1% al Senato. Nelle elezioni del 2001 il centro-sinistra ha ottenuto il 39,7% dei seggi alla Camera ed il 41,2% al Senato, mentre il centro-destra ha ottenuto il 58,4% alla Camera ed il 55,9% al Senato.

Pertanto, il centro-sinistra è sempre andato meglio al Senato, mentre il centro-destra è andato meglio alle elezioni per la Camera (C. D'Alimonte), cioè dove opera il proporzionale. Nel 1994 il centro-destra non ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi al Senato, anche se poi il primo governo Berlusconi ha comunque ottenuto la fiducia perché ha trovato dopo le elezioni i voti necessari affinché anche al Senato la fiducia venisse approvata. Nel 2001, il centro-destra ha ottenuto una forte maggioranza in entrambi i rami del Parlamento. Ma in queste ultime elezioni ha senza dubbio giocato un ruolo importante la decisione di Rifondazione Comunista di presentare propri candidati al Senato. Un centro-sinistra unito avrebbe potuto ottenere la maggioranza dei seggi al Senato o comunque ridurre considerevolmente la consistenza della maggioranza di centro-destra. Peraltro, la possibilità che gli esiti per l'elezione dei due rami del Parlamento siano diverse è ipotesi non molto remota, se si tiene conto della diversità del corpo elettorale (com'è noto, i giovani tra i 18 ed i 24 anni votano per l'elezione della Camera, ma non per quella del Senato) e dei sistemi elettorali. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, va rimarcato come se in entrambi i casi c'è il 75% dei seggi da assegnare con formula maggioritaria ed il 25% da assegnare con formula proporzionale, è però vero che solo per l'elezione della Camera gli elettori hanno due schede. Al Senato l'elettore dispone di un voto maggioritario, mentre per l'elezione della Camera può esprimere sia un voto maggioritario che un voto proporzionale, cioè voti che seguono logiche diverse.

Né pare che i termini del problema potrebbero mutare sostanzialmente per effetto dell'approvazione del disegno di legge costituzionale, di iniziativa governativa, che cambia il nostro bicameralismo, introducendo il Senato federale. Infatti, quest'ultimo, almeno nella versione proposta nel disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa resta, nella sostanza, una *Camera di rappresentanza politica* e non una struttura di rappresentanza territoriale. Anzi, almeno secondo il testo del disegno di legge, si viene a costituzionalizzare la necessità che il Senato federale sia eletto con sistema proporzionale,

ossia con sistema diverso da quello attualmente seguito per l'elezione della Camera. Accentuando, così, il rischio della presenza di due maggioranze diverse nei due rami del Parlamento. Rischio da non sottovalutare se si tiene conto di come il Senato federale, decidendo in via definitiva sulle legge di cui all'art. 117, 3 comma, delibera in materie relevantissime per l'indirizzo politico del governo.

3.6. Lo scorporo e le *liste civetta*

Infine, un altro aspetto assai criticato del sistema elettorale riguarda il cosiddetto *scorporo* (G. Pasquino). Esso, com'è noto, concerne le modalità del calcolo dei voti per l'assegnazione dei seggi proporzionali. Dal totale dei voti ottenuti da una lista/partito sulla scheda proporzionale, una volta accertato il superamento della soglia del 4%, si detrae il totale della somma dei voti ottenuti dai candidati delle altre liste giunti secondi di quella circoscrizione, ed in ogni caso si sottraggono non meno del 25% dei voti validi in quel collegio, o ancora si sottraggono tutti i voti se il vincente ha ottenuto meno del 25% dei voti validi del collegio. Questo meccanismo si proponeva di contenere l'effetto maggioritario del sistema. In particolare, si voleva evitare che si verificasse il pericolo, assai temuto nel 1993, di un'Italia *a macchia di leopardo*: nelle regioni del Nord la vittoria in quasi tutti i collegi della Lega Nord; nelle tradizionali *regioni rosse* il monopolio elettorale del Pds ed al Sud la vittoria della Dc. In una situazione di questo tipo con un'Italia elettoralmente divisa in tre, sarebbe riuscito difficile formare una maggioranza ed un governo. Tuttavia, al fine di sfuggire alla penalizzazione derivante dall'applicazione del meccanismo dello *scorporo*, nel 2001 sia Forza Italia sia i Democratici di Sinistra presentarono *liste civetta*, rispettivamente in tutte le circoscrizioni e in diciotto circoscrizioni su ventisei, denominate *Per l'abolizione dello scorporo*. *Per la stabilità di governo*. *No ai ribaltoni e Paese nuovo*. Pochi elettori votarono per queste liste (*Paese nuovo* ottenne 34.193 voti, mentre l'altra lista ne ottenne 26.917). Ma la conseguenza di tale espediente fu assai grave: la Camera dei Deputati è rimasta con alcuni seggi non assegnati. Infatti, undici seggi non hanno potuto essere assegnati in mancanza della dichiarazione di appartenenza alle liste ufficiali della Casa delle Libertà. Per evitare di sottrarre voti alla loro lista ufficiale, prevalentemente quella di Forza Italia, i candidati *azzurri* avevano dichiarato la loro affiliazione con la lista civetta *Per l'abolizione dello scorporo*. Ma, in questo modo, in alcune circoscrizioni non furono sufficienti i candidati presentati nella lista proporzionale di Forza Italia per assegnare tutti i seggi vinti con il recupero. Secondo la legge si sarebbe dovuto ricorrere ai migliori candidati perdenti nei collegi uninominali purché avessero dichiarato il loro collegamento alla lista proporzionale di Forza Italia. Ma, poiché essi avevano dichiarato il collegamento con la lista civetta, il risultato è stato la mancata possibilità di ripescare questi candidati. Questo esito sarebbe stato ancora

più grave qualora i seggi non attribuiti fossero risultati decisivi ai fini della conquista della maggioranza politica.

3.7 Il funzionamento dei collegi uninominali ed il potere di ricatto delle ali estreme

In definitiva, l'oggetto principale della critica è il funzionamento del collegio uninominale. La vittoria elettorale è stata fin qui il risultato di abilità di ingegneria nella formazione delle coalizioni. L'esperienza delle tre elezioni politiche effettuate con il nuovo sistema, attesta che fra i due schieramenti vince chi riesce a costruire la coalizione più ampia, la *coalizione all'encompassing*, la *coalizione acchiappatutto*, che deve essere formata prima delle elezioni (G. Pasquino, R. D'Alimonte).

Basta ricordare come nel 1994, dopo la decisione di Silvio Berlusconi di *scendere in campo*, dando vita al movimento politico Forza Italia, si creò un attore politico in grado di stare al centro dello schieramento politico offrendo rappresentanza ad una vasta area socio-culturale moderata che fino a quel momento rischiava di restare priva di rappresentanza. Questa collocazione consentì a Forza Italia di dare vita ad una efficace sistema di alleanze. Com'è noto, si creò, infatti, una coalizione *a due teste*, Forza Italia più Lega al Nord, Forza Italia più Alleanza Nazionale al Sud. Invece, le forze del centro-sinistra non furono in grado di realizzare un'altrettanto efficace sistema di alleanze, e così perdettero le elezioni. Su tale situazione pesò soprattutto la decisione dei Popolari di rifiutare qualsiasi alleanza pre-elettorale, ossia di scegliere tra progressisti e Forza Italia. Viceversa nel 1996, mentre quel che restava dei Popolari (che nel frattempo avevano subito una scissione) scelsero di partecipare alla coalizione di centro-sinistra (L'Ulivo), la Lega Nord volle correre da sola sfidando la logica bipolare e quindi anche il Polo delle Libertà guidato da Silvio Berlusconi. Se i voti della Lega si fossero sommati a quelli del Polo delle Libertà neppure nel 1996 L'Ulivo-centro-sinistra avrebbe vinto le elezioni (G. Pasquino). Infine nel 2001, tre fattori hanno concorso a rafforzare il bipolarismo:

- a. la presenza di una coalizione di governo che era durata tutta la legislatura;
- b. l'esistenza di una coalizione che sfidava esplicitamente la coalizione di governo in carica per sostituirla;
- c. il ritorno dell'alleanza tra la Lega Nord e la Casa delle Libertà. Proprio l'abilità nell'ingegneria coalizionale del centro-destra, gli consentì di vincere le elezioni di fronte ad un centro-sinistra che si rivelò incapace di tenere nel suo ambito L'Italia dei Valori di Di Pietro e di mantenere un rapporto costruttivo con Rifondazione Comunista.

Proprio la decisività nella vittoria elettorale della costruzione di una *coalizione acchiappa-tutto* rafforza la posizione dei partiti minori

che possono contrattare, in cambio della partecipazione alla coalizione, l'elevata presenza di propri candidati nei collegi (che diventano comuni alla coalizione). Con la conseguenza che, in caso di vittoria della coalizione, ottengono una sovrarappresentazione in Parlamento rispetto al loro effettivo seguito elettorale. Tutto ciò rafforza il *potere di ricatto* e di condizionamento dei partiti che sono stati necessari ai fini del successo della coalizione e che si ritrovano con più parlamentari di quelli che avrebbero effettivamente conseguito se avessero corsi da soli.

Tutto ciò si ripercuote negativamente sulla coesione della coalizione e sulla sua tenuta. Possiamo osservare, al riguardo, che il sistema per l'elezione della Camera e del Senato non ha alcun effetto costrittivo sulla formazione del governo, la cui stabilità continua a dipendere, restata immutata la Costituzione formale, dagli accordi tra i partiti. Emblematica è stata la crisi del primo governo Berlusconi, a seguito della rottura dell'accordo con la Lega Nord, ma anche la crisi del governo Prodi innescata dal disimpegno di Rifondazione. In definitiva, l'accentuata eterogeneità delle coalizioni ed il *potere di ricatto* delle *ali estreme* favorisce la conflittualità intracoalizionale e mette a repentaglio la stessa sopravvivenza dei governi.

3.8 Post-democrazia, tipi di partito e dinamica elettorale dei collegi

Peraltro, nel determinare il rendimento del sistema elettorale non è sufficiente tenere conto del formato e della dinamica del sistema politico nel momento in cui è stato introdotto questo sistema, ma anche del tipo di partito politico che caratterizza l'Italia tra la fine del novecento e l'inizio del nuovo secolo.

Nella letteratura recente, si assiste al diffondersi dell'espressione *post-democrazia* per indicare le trasformazioni profonde che stanno attraversando le democrazie pluraliste e che portano all'abbandono o comunque alla messa in discussione di alcuni dei capisaldi e dei paradigmi su cui esse si reggevano. In particolare, autori di diverso orientamento, annoverano tra gli aspetti salienti della *post-democrazia*, la crisi del tradizionale partito di massa con il suo legame stabile con una determinata classe sociale, e con una sua organizzazione stabile, in cui operavano gli attivisti di professione, ma alla cui vita partecipavano militanti e simpatizzanti. Era un partito che con la sua organizzazione era radicato nel territorio. Oggi, invece assistiamo all'affermazione di "partiti personali" (M. Calise), ma anche di una "politica senza il territorio" (I. Diamanti). Vari fattori concorrono a questa evoluzione. Tra essi, com'è noto, il più importante è costituito dal ruolo assunto dai media, che attraggono sempre di più la presenza degli attori politici, diventando per essi la sede privilegiata della comunicazione con la società, lo strumento cui ricorrere per la costruzione del consenso. Il territorio perde centralità come punto di

riferimento dell'azione dei partiti, come luogo di costruzione dell'identità e del consenso politico.

Quanto osservato ha numerose ripercussioni sul funzionamento del sistema. La più importante riguarda il rapporto tra elettori e candidati nei collegi. Questi ultimi, non sono selezionati al termine di un dibattito nel partito e nelle sue articolazioni territoriali (sempre più evanescenti), ma sono imposti dai vertici nazionali. Anzi nei collegi gli elettori possono votare solamente per un candidato di uno dei partiti della coalizione prescelta. E tutto ciò può pesare negativamente sulla decisione se votare effettivamente per quel candidato appartenente sì alla coalizione ma non al partito cui essi si riferiscono. Sia nelle elezioni del 1996 che nelle elezioni del 2001 i candidati dell'Ulivo hanno avuto più voti dei partiti dell'Ulivo. Nel 1996 la differenza tra voti maggioritari e voti proporzionali è stata di 473.773, e nel 2001 è aumentata a quasi un milione e mezzo. La tendenza si capovolge se si va a guardare quanto avviene nella Casa delle Libertà. Quest'ultima va meglio nell'arena proporzionale e peggio in quella maggioritaria (G. Pasquino, R. D'Alimonte). Nel 2001 il distacco nel voto maggioritario fra Ulivo (16.309.656) e Casa delle Libertà (16.938.532) è contenuto in circa 600.000 voti. Invece la differenza è cospicua nel proporzionale, dove i partiti della Casa delle Libertà si sono imposti nettamente sull'Ulivo: 18.425.384 voti contro 13.203.432. Anche aggiungendo ai voti del partito dell'Ulivo la somma dei voti proporzionali ottenuti da Rifondazione e dalla Lista Di Pietro resta uno scarto di più di due milioni di voti. Tutto ciò significa una cosa ben precisa. Gli elettori della Casa delle Libertà sono meno disciplinati di quelli dell'Ulivo; sono disposti a seguire il leader della coalizione che viene perciò votata, ma in presenza dei singoli candidati nei collegi si sentono più liberi nella scelta del candidato e perciò possono anche votare un candidato diverso da quello appartenente ad una delle forze della coalizione.

Tutto ciò, però, non significa che il collegio uninominale giova all'Ulivo. Qui entra in gioco il fattore Rifondazione Comunista ed una maggiore difficoltà incontrata dai partiti del centro-sinistra nella costruzione delle coalizioni pre-elettorali. Se Rifondazione non si aggrega e, magari anche altre forze minori decidono di non farsi coinvolgere dalla logica della coalizione che impone candidati comuni nei collegi, allora, come dimostrano le elezioni del 2001, anche per i partiti dell'Ulivo il collegio uninominale può avere effetti negativi.

C'è poi un altro aspetto del rapporto tra sistema elettorale e nuovi tipi di partiti politici. La *politica senza territorio*, di cui si ragionava all'inizio, trova un propellente nel collegio uninominale (I. Diamanti), allorché le candidature sono individuate in modo del tutto avulso dalle dinamiche che si svolgono nel territorio, essendo scelte dai leader nazionali al termine di complesse negoziazioni condotte principalmente al *centro*. I candidati nei collegi, spesso, sono poco legati al territorio, alle sue esigenze alle sue specifiche domande. Ne derivano almeno due gravi questioni. In primo luogo, c'è una perdita di rap-

presentatività del Parlamento e quindi del suo livello di legittimazione. In secondo luogo, c'è una questione di *qualità* della classe politica parlamentare, che manca di esperienza e di conoscenza dei problemi e delle domande provenienti dal territorio. Portando all'estremo queste considerazioni, può porsi l'interrogativo se un diverso sistema elettorale, in un'era di crescente personalizzazione della politica con la conseguente affermazioni dei *partiti personali*, potrebbe servire a rendere più autorevole la classe politica parlamentare e riequilibrare per questa via, pure in presenza di una *democrazia immediata*, i rapporti tra Parlamento e governo.

3.9 L'ingegneria elettorale tra maggioritario e proporzionale

Le insoddisfazioni fin qui evidenziate in ordine al funzionamento degli attuali sistemi elettorali hanno stimolato il dibattito, sia in sede scientifica che politica, in ordine ai nuovi modelli elettorali.

Il sistema elettorale è il meccanismo di trasformazione dei voti espressi dagli elettori in seggi parlamentari. Le sue componenti principali sono: il tipo di scelta che spetta all'elettore; la dimensione del collegio nel cui ambito viene preso in considerazione il voto per la ripartizione dei seggi (con la fondamentale distinzione tra collegi uninominali e collegi plurinominali); la formula elettorale che è il meccanismo attraverso cui si calcola, sulla base dei voti espressi dagli elettori, la ripartizione dei seggi tra i soggetti e/o le liste che hanno partecipato alla competizione elettorale.

Com'è noto, la fondamentale distinzione tra sistemi elettorali è quella tra sistemi maggioritari e sistemi proporzionali. Nei primi il seggio in palio è attribuito a chi ottiene la maggioranza dei voti, pertanto, in questi sistemi, contano solamente i voti confluiti sul candidato che ottiene la maggioranza dei suffragi, mentre gli altri voti finiscono per non contare nulla. Bisogna poi distinguere se la maggioranza richiesta per venire eletti sia quella semplice o quella assoluta, e, in quest'ultimo caso, se nessun candidato la raggiunge al primo turno, le diverse discipline elettorali prevedono un secondo turno di votazione cui possono accedere solamente alcuni candidati (i due più votati al primo turno, ovvero quelli che hanno conseguito una percentuale minima di voti). Di contro, i sistemi elettorali proporzionali sono quelli in cui i seggi in palio sono distribuiti a seconda della quota di voti ottenuti da ciascuna delle liste in competizione. Perciò, a differenza di quanto avviene nei sistemi maggioritari, ai fini della ripartizione dei seggi si tiene conto di tutte le liste dei candidati che abbiano ottenuto una quantità di voti almeno pari ad una percentuale minima che prende il nome di *quoziente elettorale*. Diverse, però, sono le formule elettorali attraverso cui si realizza tale ripartizione (di cui le più note sono il metodo d'Hondt ed il metodo del quoziente, eventualmente rettificato). Una volta attribuiti i seggi a ciascuna lista, si passa a

vedere quali candidati eleggere e, sotto questi profili, c'è la fondamentale distinzione tra i sistemi in cui opera la *lista bloccata* per cui i seggi parlamentari sono ricoperti dai candidati seguendo l'ordine della lista fino alla concorrenza dei seggi attribuiti alla lista e quei sistemi in cui l'elettore può esprimere uno o più voti di preferenza per i candidati della lista.

Normalmente si dice che le formule proporzionali hanno un effetto *proiettivo* facendo sì che il Parlamento sia lo *specchio* o la *fotografia* del *Paese reale*, mentre i sistemi maggioritari sono *selettivi* consentendo l'accesso alle arene parlamentari solamente ai partiti più forti e quindi avendo un effetto di semplificazione del sistema politico.

Ma questo è vero fino a un certo punto. Da una parte, in sistemi proporzionali possono esistere strumenti tecnici che rendono selettivo il sistema (F. Lanchester). Uno di questi è la *clausola di sbarramento*, in presenza della quale possono accedere alla ripartizione dei seggi solamente le liste che hanno ottenuto a livello nazionale una percentuale minima di voti; un altro è il *premio di maggioranza*, per cui le liste o i raggruppamenti di lista che superano una certa percentuale di voti hanno attribuito come premio una determinata quantità di seggi in modo da raggiungere la maggioranza assoluta in Parlamento. C'è poi la dimensione dei collegi, per cui, come avviene in Spagna, se la formula proporzionale opera in circoscrizioni dove si eleggono pochi deputati, solamente i partiti maggiori avranno accesso alla rappresentanza parlamentare e quindi il sistema sarà selettivo.

Dall'altra parte, non è vero che maggioritario e collegio uninominale creino necessariamente una semplificazione del formato partitico (addirittura il bipartitismo). Già Duverger, nel 1954, distingueva tra *effetti psicologici* ed *effetti meccanici* del sistema elettorale. I primi entrano in causa al momento del voto condizionando la decisione degli elettori di votare o meno e, in caso affermativo, per quale partito. Date le alte soglie di rappresentanza tipiche dei sistemi maggioritari, l'adattamento dell'elettore si manifesta sotto forma di *voto strategico*: gli elettori votano *utilmente* disertando i partiti senza possibilità di vincere e concentrandosi sui più forti. Questa concentrazione è poi rafforzata a causa degli *effetti meccanici* dopo il voto, visto che il sistema favorisce i partiti maggiori.

Ma che il maggioritario non basta a semplificare il formato partitico lo riconosceva sempre Duverger secondo cui, "il vero effetto del maggioritario semplice si limita al bipartitismo locale", ovvero alla "creazione di un sistema bipartitico entro il singolo collegio; ma i partiti in competizione possono ben essere diversi in diverse regioni del Paese" interessato. Sicché pur in presenza di un sistema maggioritario, il formato partitico nazionale potrà restare multipartitico. E più recentemente, nella letteratura sui sistemi elettorali si insiste sulla strutturazione del sistema politico: in presenza di partiti non strutturati o poco strutturati l'ingegneria elettorale può far poco: se restrittiva permette di mantenere più o meno a lungo istituzioni delegittimate, se permissiva ne accentua la crisi (A. Pappalardo).

3.10 Clausola di sbarramento, premio di maggioranza, premio di governo

La clausola di sbarramento è un efficace mezzo per rendere selettivo il sistema proporzionale. Com'è noto, il sistema tedesco richiede che per avere accesso alla rappresentanza parlamentare occorre avere conseguito almeno il 5% dei voti. In realtà, usando da solo questo congegno in un sistema proporzionale non sarebbe assicurata con certezza la logica bipolare. In Germania essa si basa su un sistema partitico in cui opera la formula del "2+2", cioè due partiti maggiori che formano il perno delle coalizioni alternativi, ai quali si aggregano i partiti minori da una parte e dall'altra del sistema politico. In Italia, c'è un ostacolo pratico all'impiego della clausola di sbarramento. Per essere efficace essa deve essere elevata, ma è difficile che l'attuale Parlamento approvi una clausola di sbarramento di questo tipo, perché essa rischierebbe di lasciare fuori dalle aule parlamentari numerosi degli attuali partiti.

Un altro strumento spesso invocato è quello del *premio di maggioranza*. Com'è risaputo, nel 1953 in Italia si approvò una legge proporzionale con *premio di maggioranza*. Essa prevedeva che alla coalizione che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti venisse assegnata una quota aggiuntiva di seggi tale da consentirle di raggiungere il 65% dei seggi alla Camera. Nelle elezioni del 1953, però, il premio non scattò e la legge venne subito dopo abrogata. Il punto centrale di tale meccanismo è rappresentato dall'entità del premio. Il premio in seggi deve essere abbastanza elevato per due ordini di ragioni. Il primo è che altrimenti non viene assicurata la creazione di una maggioranza politica in Parlamento. Il secondo è che se la maggioranza assoluta dei seggi non è garantita dal premio alcuni partiti potrebbero trovare conveniente non partecipare alla coalizione, in modo tale che nessuno schieramento possa vincere. In questo modo essi diventerebbero decisivi, dopo le elezioni, ai fini della formazione della maggioranza e del governo, lucrando politicamente da questa conquistata posizione. La conseguenza è che neppure il *premio di maggioranza*, da solo assicura il mantenimento della logica bipolare.

Una proposta che è stata elaborata per superare alcuni dei menzionati inconvenienti riguarda l'introduzione di un sistema proporzionale dotato di un *premio di governo* o *premio per la garanzia della governabilità*. Secondo il suo principale fautore (Mazzella), la coalizione di partiti (o anche l'unico partito) vincente nella competizione elettorale avrebbe diritto a una dotazione di un numero ulteriore di parlamentari, tutte le volte in cui lo scarto di voti tra maggioranza governativa ed opposizione risultasse inferiore ad una data percentuale del totale dei voti espressi in ciascuna delle Camere. La consistenza di questa *pattuglia* di parlamentari sarebbe determinata in misura necessaria a quella necessaria a ristabilire un rapporto percentuale idoneo a garantire una soddisfacente governabilità. I seggi ulteriori così determinati sarebbero ripartiti in ragione proporzionale alla consistenza numerica di ciascun partito della maggioranza. Questi ulteriori parlamentari dovrebbero

essere attinti da liste uniche nazionali dei non eletti in tali partiti. Ma, a differenza di quanto avviene con il *premio di maggioranza*, la chiamata di questi *parlamentari ausiliari* potrebbe avvenire una sola ed unica volta nel corso della legislatura per ciascuna delle forze presenti in Parlamento e resterebbe legata esclusivamente alla permanenza di tale forza nell'ambito della maggioranza di sostegno al governo. Sicché l'uscita di una forza dalla maggioranza di sostegno al governo determinerebbe, per essa e soltanto per essa, la perdita del surplus di parlamentari ottenuto. Se un gruppo politico subentrasse al posto di un altro nella maggioranza, quest'ultimo avrebbe diritto al surplus di parlamentari, perduto dal primo.

Quest'ultima proposta ha il vantaggio di potere ottenere più facilmente il consenso necessario per la sua approvazione parlamentare; rafforza la logica bipolare del sistema evitando i cambi di maggioranza in corso di legislatura; assicura comunque la presenza di una maggioranza politica in parlamento; operando in un sistema proporzionale riduce il *potere di ricatto* delle *ali estreme*. Necessita, però, di una revisione costituzionale, visto che introduce un Parlamento a *composizione variabile*.

3.11 La riforma della forma di governo nelle regioni e nello Stato. Il premierato

Una notevole attenzione, anche ai fini della riforma del sistema elettorale del Parlamento è stata prestata al sistema elettorale regionale. Quest'ultimo presenta un premio di maggioranza variabile, e quindi già indica un'esperienza nel senso indicato dalla precedente proposta del *premio di governo*.

Tuttavia, occorre osservare che neppure il sistema elettorale regionale ha impedito la frammentazione (C. D'Alimonte; M. Mazzoleni).

Ciò che conta maggiormente, per spiegare il funzionamento della forma di governo regionale è l'elezione diretta del presidente della regione, accoppiata al principio *simul stabunt simul cadent*. In questo modo, si realizzano due condizioni. In primo luogo, l'elezione diretta favorisce il carattere bipolare della competizione elettorale, la scelta popolare della maggioranza politica e del governo, la differenziazione funzionale tra maggioranza e opposizione. In secondo luogo, il presidente è dotato di un forte potere di condizionamento della sua maggioranza. Vero è che quest'ultima è eterogenea, come lo è quella operante a livello nazionale, però nelle regioni non è possibile mettere in crisi il governo, senza subire conseguenze negative sulla stessa sopravvivenza del consiglio ovvero rendergli praticamente irrealizzabile il suo indirizzo politico. Infatti, non solo l'approvazione di un'eventuale mozione di sfiducia determina il ricorso a nuove elezioni oltre che per il presidente anche per il consiglio, ma soprattutto va sottolineato come il *presidente-eletto* abbia l'arma delle dimissioni, che pure determinano lo scioglimento anticipato

del consiglio e le nuove elezioni sia del presidente che del consiglio.

Può la logica di questo sistema essere estesa alla forma di governo dello Stato?

Com'è noto, il dibattito sulla riforma costituzionale vede occupare un posto centrale alla proposta di introdurre un *premierato forte*.

Quando questa soluzione è stata prospettata i cardini su cui era poggiata sono stati essenzialmente due:

- a. l'indicazione sulla scheda elettorale del candidato alla carica di Primo Ministro ed il suo collegamento con i candidati all'elezione della Camera dei Deputati;
- b. l'attribuzione al Primo Ministro del potere sostanziale di decidere in ordine allo scioglimento anticipato della Camera politica.

Il quesito che si pone è se essa possa essere utilmente impiegata anche senza l'attribuzione al Premier del potere di decidere sullo scioglimento anticipato del Parlamento (ovvero della Camera politica, in caso di riforma del bicameralismo). Com'è noto, è sulla titolarità di questo potere che si sono accesi i più gravi contrasti e le critiche alla proposta elaborata dal governo (G. Amato, F. Bassanini). All'ipotesi dello scioglimento sostanzialmente governativo, si sono contrapposte svariate soluzioni istituzionali, che vanno dallo scioglimento presidenziale, allo scioglimento duumvirale (Capo dello Stato - Presidente del Consiglio), al sostanziale autoscioglimento della maggioranza, per cui la proposta del Premier deve trovare il sostanziale consenso dei partiti della maggioranza o almeno della gran parte di essi.

Invero, si può riconoscere la peculiarità della soluzione prospettata dai fautori del *premierato-forte*, perché anche in quei sistemi in cui lo scioglimento anticipato del Parlamento è un potere sostanzialmente governativo, per evoluzione convenzionale (Gran Bretagna) o per espressa previsione costituzionale (Spagna, Svezia), difficilmente si può configurare come un potere usato contro la maggioranza. E nella patria della democrazia maggioritaria, ossia del *modello Westminster* (Lijphart), è più volte avvenuta la sostituzione del Primo Ministro in presenza della medesima maggioranza, senza dare luogo allo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni (con il tipico esempio della sostituzione della signora Thatcher con John Major). Tutto vero, anche se è difficile nascondere la diversità della situazione italiana, caratterizzata da un altissimo livello di frammentazione partitica e dal notevole grado di eterogeneità e conflittualità delle coalizioni. In questo contesto, lo scioglimento potrebbe rappresentare un utile deterrente nelle mani del Primo Ministro contro le spinte centrifughe e paralizzanti di alcune forze della coalizione, analogamente a quello che rappresentano la minaccia di dimissioni da parte del presidente della regione nella forma di governo regionale.

In ogni caso, al di là della scelta sulla titolarità del potere di scioglimento anticipato del Parlamento, l'indicazione formale del candidato *premier*, più o meno obbligatoriamente collegato alle liste e/o ai candidati nei collegi, può rafforzare il carattere bipolare della competizione elettorale e quindi del funzionamento del sistema politico.

3.12 Possibilità e limiti dell'ingegneria istituzionale

Quanto fin qui osservato spiega come mai, nella fase più recente del dibattito sulle riforme istituzionali, c'è la tendenza ad accoppiare un sistema elettorale proporzionale *corretto* attraverso istituti che lo rendano più selettivo ad una forma di governo scelta secondo il modello del *premierato* (G. Quagliariello).

Questa prospettiva vorrebbe tenere insieme almeno tre esigenze.

La prima è quella di conservare la dinamica bipolare alla competizione elettorale mantenendo ferma la scelta sostanzialmente popolare del Premier, che si è realizzata nelle ultime elezioni.

La seconda consiste nel depotenziare il *potere di ricatto* di alcuni partiti della coalizione, e particolarmente delle *ali estreme* del sistema politico, visto che il proporzionale consente di verificare l'effettivo consenso elettorale di ciascun partito, riducendo il *potere di ricatto* di quelli che, essendo necessari alla coalizione, riescono, con l'attuale sistema dei collegi uninominale, ad ottenere un elevato numero di candidati negli stessi e quindi una sovrarappresentazione rispetto all'effettivo consenso popolare.

La terza consiste nella garanzia di un elevato livello di rappresentatività del Parlamento, pur in presenza di una logica bipolare.

Quali che siano le valutazioni di questa strategia istituzionale (ed in queste note sono emersi alcuni argomenti a suo favore), va pure tenuto presente come l'ingegneria istituzionale non debba essere eccessivamente sopravvalutata.

Da una parte occorre avere chiari gli obiettivi che si vogliono raggiungere con gli strumenti tecnici. Sotto questo profilo, esistono almeno due questioni: la prima è se attraverso le riforme si intende consolidare il processo di affermazione della democrazia maggioritaria, ovvero si intende ritornare a modalità di funzionamento della forma di governo in cui il corpo elettorale non sceglie né la maggioranza politica, né il Presidente del Consiglio, rinviando tali scelte agli accordi conclusi fra i partiti dopo le elezioni. La seconda questione è che tipo di democrazia maggioritaria si intende consolidare, ed in particolare quale sia il ruolo che nel suo funzionamento si intende attribuire ai partiti politici e a che tipo di partito si vuole fare riferimento. Qui si pone la cruciale questione se la *democrazia immediata* che abbiamo in mente è quella del *modello Westminster* con un ruolo predominante dei partiti politici (ma in Italia possiamo ancora recuperare questa visione della politica e del *governo di partito*?), ovvero se essa sia più che altro basata sulla competizione tra leader che costruiscono attorno alla loro figura i partiti (secondo una visione schumpeteriana della democrazia o comunque secondo una visione più vicina alla realtà statunitense).

Dall'altra, occorre che su questi obiettivi si crei il consenso politico necessario affinché essi siano introdotti nell'ordinamento. Sotto quest'ultimo profilo, è appena il caso di osservare come gli attori politici ormai non operano avvolti dal rawlsiano *velo d'ignoranza*, sic-

ché possono prevedere (o almeno credono di saper prevedere) quali sono le conseguenze di ogni mutamento del sistema elettorale e della forma di governo sulla loro collocazione nel sistema politico, sulla rispettiva forza politica e quindi sui loro destini.

Dalle difficoltà di trovare l'accordo sulla riforma elettorale, nasce la questione se sia auspicabile una riforma della forma di governo (con l'introduzione del *premierato*) senza che prima o almeno contestualmente non sia definita una nuova legislazione elettorale.

Qui si scontrano due posizioni. Da una parte, c'è chi ha proposto una riforma costituzionale nel senso del *premierato* indipendente da qualsiasi riforma elettorale. Quest'ultima non viene ritenuta inutile o impossibile, ma anzi auspicabile; tuttavia non è considerata la pre-condizione necessaria della riforma della forma di governo, che quindi potrebbe essere introdotta anche indipendentemente dalla riforma elettorale e anche se manca l'accordo su una modifica del sistema elettorale (S.Ceccanti). Dall'altro, c'è chi ritiene che prima viene il sistema elettorale e poi la forma di governo (G. Sartori). Al di là di ogni valutazione delle critiche mosse da quest'ultimo Autore alla forma di governo *neoparlamentare* è difficilmente contestabile che l'indicazione sulla scheda del candidato-Premier o addirittura il voto espresso per lo stesso (secondo la *versione forte* della forma di governo *neoparlamentare* a suo tempo suggerita da S. Galeotti), rafforzerebbero il carattere bipolare della competizione elettorale.

3.13 L'esperienza delle regioni dopo la riforma costituzionale del 1999

Ritorniamo alla recente esperienza regionale. Il suo esame può fornire utili indicazioni, almeno sotto due profili. Il primo riguarda le caratteristiche della classe politica selezionata dal sistema elettorale. Il secondo, la tendenza a recuperare il ruolo delle assemblee legislative ritornando al vecchio *potere della crisi*.

Il sistema elettorale non è semplicemente il modo attraverso cui si formano le maggioranze e si incide sul formato partitico, ma è anche il meccanismo che condiziona la *qualità* della rappresentanza. Ed è su questo aspetto che vale la pena di concentrare l'attenzione.

La riforma costituzionale del titolo V della parte seconda della Costituzione ha affidato il nuovo ruolo della regione soprattutto alla nuova posizione assegnata alla legge regionale: da una parte la legge statale ha perduto la competenza legislativa regionale e può regolamentare solamente le materie espressamente enumerate in Costituzione; dall'altra la legge regionale è equiparata alla legge statale quanto ai limiti ed ha esteso considerevolmente i campi materiali affidati alla sua competenza (soprattutto in virtù della cosiddetta *competenza legislativa residuale*). Perciò il regionalismo che emerge dalla riforma del 2001 può essere definito *regionalismo legislativo*.

In questo quadro, la conseguenza, sul terreno della forma di

governo regionale, dovrebbe essere la valorizzazione del ruolo dell'organo che ha acquisito questa mole consistente di nuove competenze e cioè il consiglio regionale. Di contro, però, la realtà regionale post-riforma è stata fin qui caratterizzata da una crisi profonda dei consigli regionali. Sotto quest'ultimo profilo, va osservato come la crisi delle assemblee legislative regionali rischia di travolgere il nuovo assetto istituzionale introdotto con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

Dobbiamo riconoscere che l'innovazione normativa e la modernizzazione di vasti settori del sistema istituzionale, dell'economia e della società, negli anni novanta sono stati prodotti da riforme statali, cui hanno fatto seguito, talora a distanza di anni, le leggi regionali. Settori come la sanità, il lavoro nelle amministrazioni pubbliche, gli appalti, l'ordinamento degli enti locali, il commercio, i servizi pubblici e la connessa operazione di liberalizzazione, il regime delle acque, e via via elencando sono stati radicalmente riformati, per adeguarli alle esigenze dell'economia di mercato, alle ragioni della competitività, alle richieste dei cittadini, mediante leggi e decreti legislativi dello Stato. Ora, invece, l'iniziativa dell'innovazione passa alle regioni e gli elementi di *federalismo competitivo* certamente insiti nella riforma costituzionale, postulano assemblee legislative regionali in grado di produrre leggi rapidamente e con attenzione alla qualità del prodotto normativo. Da qui un'ulteriore implicazione della riforma costituzionale: le regioni in cui più forte è la crisi dei consigli regionali sono quelle che rischiano maggiormente di essere penalizzate dalla concorrenza interregionale.

La vicenda dei consigli regionali sembra confermare un insegnamento che già doveva ricavarsi dall'esperienza politico-istituzionale che ha fatto seguito all'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci (1993) e successivamente all'elezione diretta del presidente della regione (1999): il potere politico esercitato da un'istituzione dipende, prima ancora che dalle sue competenze formali, dall'autorità di cui è dotata. L'affermazione dei comuni è avvenuta, dopo decenni di centralismo statale e regionale, a seguito dell'introduzione dell'elezione diretta del sindaco, mentre un nuovo protagonismo regionale si è registrato dopo l'introduzione dell'investitura popolare diretta dei presidenti, subito ribattezzati dai mezzi di comunicazione di massa *governatori*. L'autorità politica di un organo o di un'istituzione, che è collegata alle modalità di scelta del suo titolare oltre ad altri fattori, ne plasma il ruolo e ne costituisce la base dei poteri effettivamente esercitati. Invece i giuristi sono abituati a ragionare in termini di titolarità formale di competenze e di poteri, con la conseguenza che per definire il ruolo di un'istituzione nel sistema istituzionale e per individuare la posizione occupata nel sistema delle fonti da un tipo di atto normativo prodotto da quell'istituzione, fanno pressoché esclusivo riferimento alla disciplina che opera la ripartizione delle competenze tra i diversi attori istituzionali o tra i diversi livelli territoriali di governo. Se quanto osservato appare persuasivo, ne segue come, per porre

rimedio alla crisi delle assemblee regionali, non sia sufficiente accrescere l'ambito delle loro competenze legislative. Tanto è vero che, dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001 che ne ha accresciuto in maniera impressionante le competenze, esse sembrano più in crisi che mai. Piuttosto occorre intervenire sui meccanismi che concorrono a produrre sia le risorse di autorità di cui le assemblee dispongono, nonché operando una riconsiderazione globale del ruolo che esse possono occupare nel complessivo sistema di governo regionale.

3.14 La crisi delle assemblee legislative regionali nell'era dei *presidenti-eletti*

In passato, l'autorità dell'assemblea derivava dall'essere *padrona* della vita della giunta regionale e dal partecipare, in un modo o nell'altro, alla gestione amministrativa della regione. La forma di governo regionale, sia nelle regioni ordinarie che in quelle speciali, operava sostanzialmente secondo gli schemi della duvergeriana *democrazia mediata*, in cui il governo è il risultato degli accordi tra i partiti conclusi dopo le elezioni, con la conseguente possibilità di crisi dovute alla rottura degli accordi di coalizione nel corso della legislatura. Perciò, le modifiche degli equilibri politici tra le forze presenti nei consigli regionali o dei rapporti all'interno di ciascuna di queste forze poteva sfociare nell'apertura di una crisi di governo. E per questa ragione, com'è noto, in quasi tutte le regioni (soprattutto in alcune di quelle speciali come la Sicilia, la Sardegna e il Friuli Venezia Giulia) la durata media delle giunte era inferiore all'anno. Il presidente della giunta regionale, pertanto, doveva concentrarsi nel mantenere, tramite un'incessante attività di mediazione, il *quadro politico* da cui era nato il suo governo, e ciò lo portava ad essere sempre sensibile nei confronti delle esigenze e delle specifiche richieste provenienti non solo dai partner della coalizione ma da tutti quei consiglieri che erano nelle condizioni di incrinare quel *quadro politico* dalla cui stabilità dipendeva la vita della giunta. A rafforzare ulteriormente l'assemblea legislativa vi erano le norme dei regolamenti interni che, nel disciplinare il procedimento legislativo, da una parte non riconoscevano uno status particolare al *governo in assemblea* e dall'altra, attribuendo poteri di iniziativa e di condizionamento a ciascun consigliere od a gruppi qualificati di consiglieri, spingevano verso il compromesso assembleare. E se negli anni della dominante *partitocrazia* e del *consociativismo* era sufficiente raggiungere il compromesso tra i *leader* dei partiti per poi farlo *ratificare* dall'assemblea, le cose sono divenute molto più complicate dopo la crisi dei partiti storici della democrazia italiana e l'erompere di nuove formazioni politiche sulla scena politica nazionale e regionale. Ormai, in tanti casi, il singolo consigliere regionale si trova ad operare come *imprenditore politico individuale*, al di fuori di un quadro ben definito e organico di priorità e di indirizzi definiti dal partito di provenienza. Perciò, ciascun consigliere regionale (o *depu-*

tato regionale come pomposamente si chiamò in Sicilia i componenti dell'assemblea) ha acquistato un suo potere di condizionamento e di ricatto.

Nella forma di governo regionale vigente prima della riforma costituzionale del 2001 l'assemblea aveva raggiunto una sua indubbia centralità. Anche se questa forza non si traduceva, salvo rari momenti e pur con le ovvie differenze da regione a regione, nella capacità di produrre leggi veramente innovative e di buona qualità. È noto, infatti, come è proliferata una legislazione regionale fatta per lo più di *leg-gine* e di provvedimenti che soddisfacevano le richieste di interessi sezionali o microsezionali. Certamente la *crisi della legge regionale* era dovuta alle tante insufficienze di una disciplina costituzionale che, mentre non aveva delineato una ben precisa posizione della legge regionale nel sistema delle fonti, lasciava ampio spazio alle incursioni del legislatore statale, ma c'è da aggiungere che la struttura della rappresentanza politica regionale, selezionata con un sistema elettorale proporzionale a base provinciale e con voto di preferenza, favoriva la sensibilità dell'assemblea verso gli interessi particolari piuttosto che nei confronti delle grandi questioni di interesse generale.

3.15 Il nuovo ruolo delle assemblee legislative regionali

Ora però l'assetto politico-istituzionale molto sinteticamente richiamato è saltato. L'elezione diretta del presidente della regione, in tempi di crescente personalizzazione della politica, ha portato su quest'ultimo l'attenzione dei mezzi di comunicazione di massa, ed è pertanto il presidente-eletto che viene investito delle questioni di maggiore rilevanza per la regione. Nel dibattito che, magari con modalità particolarmente semplificanti, si svolge nella *sfera pubblica regionale*, la soluzione dei problemi affrontati viene richiesta al presidente della regione ed alla sua giunta, indipendentemente dai poteri di cui hanno la titolarità formale. Così come è a lui che si rivolgono le associazioni degli industriali, i sindacati ed i più importanti gruppi di interesse economico e sociale. L'assemblea ed i suoi componenti, invece, non attirano l'attenzione del circuito mediatico e dei principali gruppi di interesse. Né vi è la possibilità di recuperare nella sostanza un ruolo attraverso l'uso o la semplice minaccia del *potere della crisi*. Ormai, dopo la riforma costituzionale del 1999, il presidente e la sua giunta sono stabili, e l'apertura di una crisi prima della fine naturale della legislatura è evento estremamente improbabile perché condannerebbe anche l'assemblea allo scioglimento anticipato e quindi esporrebbe i suoi membri ad una nuova e sempre incerta campagna elettorale. Il presidente si è così emancipato dall'assemblea mentre le regole formali sulla distribuzione del potere sembrano sempre più sopravanzate da relazioni informali, basate sulle risorse di autorità e sulla visibilità di cui ciascun attore politico dispone, nonché dalle interazioni che si svolgono nell'ambito della *sfera pubblica* oppure tra le diverse

componenti di quel *multilevel system of government*, che sempre più è dominato dagli esecutivi. La separazione tra politica e amministrazione, con la notevole crescita del ruolo dei dirigenti, completa il quadro di una progressiva perdita di ruolo delle assemblee regionali e dei loro componenti. Ormai una grossa fetta di decisioni sfuggono alla sfera della politica e si collocano sul terreno dell'amministrazione e dei *tecnicismi* della burocrazia, con la conseguenza che aumenta la distanza tra le sedi e gli attori di queste decisioni e le assemblee legislative.

Le tendenze richiamate alimentano la crisi di identità dei consiglieri regionali, che si traduce in crisi di ruolo delle assemblee legislative regionali. Come porvi rimedio? La risposta dominante si può così sintetizzare: "Riportare i consigli regionali sul terreno delle grandi scelte legislative". Risposta che, però, finisce per eludere il problema. Infatti, per quale ragione i membri delle assemblee regionali dovrebbero dedicarsi con impegno all'elaborazione delle grandi leggi di riforma? Piuttosto esistono alcuni disincentivi all'assunzione di questo genere di comportamenti. Da una parte, per le forze di minoranza le possibilità di fare discutere sul serio l'assemblea sulle loro proposte di *alto profilo* sono scarse. Dall'altra, un effettivo impegno in relazione all'elaborazione legislativa di *grandi leggi*, non sembra *pagare* in termini di visibilità. Infatti la *scena pubblica* è comunque dominata dal *presidente-eletto* e, al più, da qualche membro della giunta, cui la cosiddetta *opinione pubblica* imputa comunque ogni *grande legge*, né tantomeno appare veramente utile sul piano del consenso elettorale. Quando si tratta di andare a ottenere i voti per essere eletti, particolarmente in un sistema proporzionale a base provinciale con voto di preferenza, la capacità di collegamento con specifici gruppi di interesse e con qualche *grande elettore* delle residue organizzazioni di partito finiscono per contare più di qualsiasi pregresso impegno legislativo (il più delle volte *oscuro*).

Occorre pure interrogarsi sulla reale utilità della potestà statutaria regionale in ordine alla funzionalità della forma di governo regionale. Non va sottovalutata, infatti, una costante della recente esperienza politico-istituzionale italiana: le più incisive riforme politico-istituzionali sono state imposte dall'esterno. Salvo quelle rare ed eccezionali condizioni in cui gli attori politici sono avvolti dal rawlsiano *velo di ignoranza*, l'autoriforma è molto difficile e può portare a privilegiare soluzioni peggiorative in termini di rendimento sistemico. Un tipico esempio è dato dalle scelte che gli statuti devono fare in ordine alla forma di governo. Com'è noto, lo statuto approvato dalla Calabria ha introdotto una sorta di ibridazione del modello dell'elezione diretta, nel tentativo di depotenziare il ruolo del presidente. Proprio mentre questo esempio stava per essere seguito da altre regioni il governo ha presentato ricorso alla Corte Costituzionale, di cui, in questo momento, si attende la decisione.

Che fare allora se si vuole contrastare la tendenza alla dissoluzione delle assemblee legislative regionali? Probabilmente qualche nuova

regola da inserire negli statuti e nei regolamenti assembleari potrebbe servire allo scopo di ridare loro ruolo e identità. Il che presuppone due condizioni. La prima è la diffusione nella classe politica regionale dell'idea secondo cui la fase di elaborazione statutaria che si è aperta è un'occasione da non perdere per recuperare il ruolo delle assemblee regionali. La seconda è che si abbia sufficientemente chiaro quale possa essere questo ruolo, sfuggendo alla nostalgia di un passato che assai difficilmente potrà ritornare. Fino a quando i consiglieri regionali avranno come punto di riferimento il vecchio consiglio che condizionava in profondità la giunta e occupava centralmente il sistema di governo regionale, sarà difficile uscire dalla crisi. Lo sguardo più che al passato va rivolto al futuro, cercando di immaginare un ruolo nuovo per le assemblee legislative regionali, che sia coerente con le dinamiche di una *democrazia immediata*, con un altissimo tasso di pluralismo sociale, con partiti che sempre più perdono le caratteristiche del vecchio *partito di massa* e quindi vedono svanire la capacità di addivenire a sintesi generali, con un sistema di mezzi di comunicazione che nutre una forte tendenza alla personalizzazione della politica.

In questa prospettiva si potrebbe pensare ad una strategia istituzionale imperniata sui seguenti principi:

- a. occorre rafforzare il ruolo del governo regionale di *comitato direttivo* dell'assemblea in ordine alle *grandi leggi*. Il *governo eletto* gioca, infatti, la sua responsabilità politica nei confronti degli elettori sul piano della sua capacità di riforma, di innovazione, di cura degli *interessi generali*. Perciò è incentivato alla produzione di *grandi leggi*, purché ci siano i meccanismi istituzionali idonei a favorire la realizzazione legislativa dei suoi indirizzi;
- b. l'opposizione va incentivata a confrontarsi con il governo e la maggioranza sui temi di rilievo generale. Perciò bisogna fondare negli statuti e nei regolamenti assembleari il ruolo dell'opposizione, assicurando a quest'ultima una parte del tempo dei lavori dell'assemblea e rendendo all'esterno *visibili* le sue proposte. Occorre, pertanto, creare incentivi istituzionali affinché il dibattito e la contrapposizione sulle grandi scelte si possa svolgere anche in assemblea, e non solamente sui mezzi di comunicazione di massa, attirando così i consiglieri regionali ad impegnarsi su questi temi;
- c. l'attività assembleare deve comunque avere un esito, e non deve perdersi nelle secche di veti, ricatti, ostruzionismi di vario tipo. L'inutilità del lavoro assembleare è causa indubbia di disaffezione da parte dei consiglieri regionali. Perciò bisogna insistere sulla certezza dei *tempi* della decisione legislativa;
- d. bisogna offrire ai consiglieri la possibilità di esercitare un *controllo-influenza* sui processi decisionali attraverso l'uso di strumenti istituzionali, superando così l'abitudine, sempre più diffusa, ad affidarsi esclusivamente alle relazioni di influenza personale. Perciò, occorre pensare a rivitalizzare, rendendoli efficaci e *visibili*, gli strumenti di controllo politico, come interrogazioni e interpellanze (che possono diventare i mezzi attraverso cui i consiglieri

divengono gli *avvocati* degli interessi più deboli, che non hanno accesso al governo ed all'amministrazione). Ma soprattutto va sottoposta a penetrante osservazione l'attività della giunta e dell'amministrazione regionale, recuperando per questa via il ruolo dei consiglieri regionali. Questi ultimi devono essere messi nelle condizioni di verificare ciò che sta facendo il governo regionale, ma anche di indagare su altre questioni di interesse regionale, collegandosi con l'opinione pubblica e utilizzando strumenti di conoscenza e di indagine più penetranti di quelli disponibili da parte dei mezzi di comunicazione di massa, inserendo così le assemblee nel complessivo circuito dell'informazione di una società pluralistica. In tale prospettiva vanno affinati i poteri delle commissioni di inchiesta regionali, e messi a punto penetranti procedimenti di controllo sulle nomine di competenza del governo regionale.

4.

Le recenti proposte di modifica dell'attuale sistema elettorale

Nel dibattito che è iniziato nella XIV legislatura si intrecciano istanze di riforma volte a riconsiderare la formula maggioritaria a collegio uninominale introdotta dalle Leggi del 1993, e questioni più circoscritte, *interne* al meccanismo elettorale vigente, come l'abolizione del cosiddetto *scorporo* (o l'introduzione dello *scorporo di coalizione*) e la modifica delle norme del testo unico per la Camera dei Deputati n. 361 del 1957 sull'attribuzione di seggi vacanti. Vi è poi l'importante questione della trasformazione del Senato e delle sue modalità di elezione in modo da valorizzare il raccordo parlamentare con le autonomie, e l'accesso delle donne alle cariche elettive in attuazione dell'art. 51 Cost., come riformulato dalla Legge Cost. n. 1 del 2003. Su questi punti torneremo fra breve.

4.1 Il dibattito sull'efficacia della formula maggioritaria per le elezioni politiche

È bene iniziare dal tema generale, e cioè dalla riflessione sull'efficacia della formula maggioritaria introdotta per le elezioni politiche dalle leggi del 1993.

Due le posizioni fondamentali.

Vi è chi *accusa* il sistema uninominale a un turno di non aver semplificato la dinamica partitica, favorendone, anzi, la frammentazione grazie al potere di condizionamento che le forze politiche minori riescono ad esercitare nella fase di formazione delle candidature; l'introduzione del maggioritario avrebbe inoltre concorso a selezionare una classe dirigente *fedele*, ma spesso inadeguata a sostenere sul territorio le politiche adottate dal governo nazionale. In effetti, benché la competizione politica si fondi sul confronto tra due *poli* che esprimono i candidati alla guida del governo, sia la XIII legislatura (1996-2001) che la XIV (apertasi nel 2001) registrano una considerevole spinta al frazionamento dei gruppi, a testimoniare come in questo campo risulti decisiva la cultura degli operatori politici.

Nella XIII legislatura erano 11 i gruppi al Senato (Sinistra Democratica-L'Ulivo, Forza Italia, Alleanza Nazionale, Ccd, Cdu, Lega, Popolari, Rifondazione Comunista, Verdi, Misto, e Rinnovamento Italiano-Indipendenti, gruppo che si era sciolto il 10 febbraio 1997, e poi si è riformato con la partecipazione di senatori *indipendenti*). Alla Camera dei Deputati i gruppi erano nove (due in meno rispetto al Senato), perché Verdi e Cdu erano nel Gruppo misto (dopo la novella regolamentare del 1997 il Gruppo misto si scompone a sua volta in *componenti politiche* autonome: v. l'art. 14, co. 5, reg. CD).

Nella XIV legislatura, i gruppi sono 9 al Senato; alla Camera dei Deputati sono 8, ma anche in questa legislatura il Gruppo misto della Camera si articola in *componenti* che hanno specifica identità politica (Comunisti italiani, Minoranze linguistiche, Nuovo Psi, Socialisti democratici italiani, Verdi); al Senato i Verdi e i rappresentanti delle Autonomie linguistiche sono riusciti a formare un gruppo parlamentare, questi ultimi con l'apporto decisivo di qualche senatore a vita.

Il bipolarismo (o, addirittura, il bipartitismo *sostanziale*) non si realizza per virtù costrittiva di legge elettorale. Potrebbero realizzarsi mere aggregazioni elettorali, imposte dal meccanismo maggioritario, soggette dopo le elezioni a scomposizioni e ricomposizioni (v. per questo timore, approvate le nuove leggi elettorali per le Camere, Amato G., Repubblica, 11.2.1994). Resterebbe la partitocrazia atomizzata e con essa la «mediatizzazione» del sistema. Secondo la nota terminologia del Duverger, che indica così un assetto in cui la titolarità dell'esecutivo dipende in prevalenza da combinazioni partitico-parlamentari: v., ad es., Giano: le due facce dell'Occidente (1972), trad. it., Milano, 1973, 149 ss.; Elia L., Forme di governo, in Enc. dir., XIX, 1970, 634, 654). Il *ribaltone* del dicembre 1994 e il *trionfo del governo tecnico* nella XII legislatura (cfr. Pitruzzella G., Forme di governo e trasformazioni della politica, Bari-Roma, Laterza, 100 ss.) hanno suggerito l'immagine di partiti che «giocano fuori posto o cambiano vestito» (Sartori G., Corriere della Sera, 16.1.1996).

Le vicende successive hanno ridimensionato tali timori. Resta però l'osservazione diffusa che nelle elezioni del 1994, 1996 e 2001 i nostri partiti hanno «proporzionalizzato l'uninomiale», con distribuzione preventiva dei candidati di forze disomogenee riunite in cartello, che poi si ridividono dopo le elezioni, con effetti di frammentazione e governi di coalizione che si rivelano disomogenei e sono soggetti a forti tensioni interne e con forte potenziale di negoziazione dei partiti minori. Da ult. v. Sartori G., Premierato forte e premierato elettivo, in Riv. it. scienza pol., 2003, 285 ss. Sulla possibilità che la legge elettorale maggioritaria non produca un quadro stabile e bipolare, ma un'accresciuta frammentazione politica, v. E. Cheli, Presidente della Repubblica, in Garanzie costituzionali e diritti fondamentali (Roma, 26-28 giugno 1996), Roma, 1997, 24; Id., La forma di governo italiana nella prospettiva storica, relazione al convegno Dalla Costituente alla Costituzione, Roma, 18-20 dicembre 1997. Sulle conseguenze politiche delle leggi elettorali, Rae D.W., The Political Consequences of Electoral Laws, New Haven (Conn.), 1971, 67-129; Lanchester F., Sistemi elettorali e forme di governo, Bologna, 1981; Lijphart A., Le democrazie contemporanee (1984), trad. it., Bologna, 1988, 161-179. Sull'idea del sistema elettorale quale «strumento manipolativo della politica» secondo l'idea di Giovanni Sartori (di cui v. da ultimo Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti, Bologna, Il Mulino, 1996) v. A. Pappalardo, Sistemi elettorali, sistemi partitici. Cause e conseguenze, in Riv. it. scienza politica, 2003, 195. Per un'analisi comparata v. D. Fisichella, Elezioni e democrazia, Bologna, Il Mulino, 2003. Sulla classica distinzione tra effetti psicologici e effetti meccanici del sistema elettorale sull'assetto partitico, v. M. Duverger, I partiti politici (1954), (trad. it. della 3^a ed. fr., 1958), Milano, 1961.

Con il maggioritario sarebbero entrati in Parlamento interi gruppi familiari: così, causticamente, Geronimo, Il giornale, 8.7.2003.

Anche se con il cosiddetto *Mattarellum* si è realizzato un sistema di alternanza bipolare con adeguate maggioranze di governo (elezioni del 1996 e del 2001), per più d'uno non è affatto scontato che senza di esso non avremmo un sistema bipolare. La comparazione dimostrerebbe che gran parte delle democrazie dell'Europa occidentale sono bipolari e proporzionaliste: Spagna, Germania, ma anche Austria, Belgio, Olanda, Norvegia e Svezia. In astratto, il sistema maggioritario non sarebbe condizione necessaria di una struttura bipolare; e comunque il sistema introdotto dalle leggi 276 e 277 del 1993 (maggioritario monoturno, basato sul collegio uninominale e temperato dalla quota proporzionale) ci avrebbe privato dei benefici del maggioritario a doppio turno di tipo francese e incastrato nelle *retroazioni perverse del maggioritario semplice*¹.

Altri *assolvono* la riforma del 1993 (e comunque ne ridimensionano i torti) ricordando che il meccanismo giuridico-elettorale non è in grado di per sé di produrre modifiche dei comportamenti degli attori politici e della cultura istituzionale dominante in un determinato sistema; e ciò per i limiti di forza propria di un meccanismo giuridico. E in ogni caso, anche nelle leggi elettorali delle Camere l'esigenza di *salvare* i partiti fu tenuta presente, specialmente nella legge elettorale della Camera dei Deputati, nella parte riguardante la quota proporzionale del 25 per cento che consente alle forze politiche di preservare la propria identità; e ancor più detta esigenza si rinviene nella legge per le elezioni comunali e provinciali (n. 83/1993) e in quella per le regionali (n. 43/1995)².

Bisognerebbe tener conto che i *sistemi misti* (seppur con predominanza maggioritaria) come quelli introdotti nel 1993 producono effetti meccanici e, soprattutto, *psicologici* non omogenei: non forniscono, quindi, incentivi e non introducono vincoli di segno univoco.

Ancora, si richiama l'attenzione sul processo di destrutturazione del sistema dei partiti che avrebbe avuto inizio negli anni novanta e che comporta variazioni più accentuate nei rapporti di forza tra i partiti e maggiore propensione degli elettori a sostenere nuovi partiti. L'ingegneria elettorale potrebbe far poco di fronte a tale processo: se restrittiva, la normativa elettorale la porrà, al più, sotto controllo per un certo periodo di tempo, con il rischio, però, di mantenere artificialmente in vita istituzioni sempre meno legittimate; se permissiva, darà più spazio agli sfidanti dell'*establishment* politico e ne accelererà il rinnovamento e, in ipotesi, la crisi³.

A difesa delle leggi elettorali vigenti per le elezioni politiche si osserva quindi che esse garantiscono almeno che le forze politiche scelgano *prima* delle elezioni, e non *dopo*, con chi allearsi. E ciò è reputato un vantaggio notevole rispetto all'assetto precedente⁴.

4.2 Verifica sul rendimento dei meccanismi elettorali e possibile selezione di detti sistemi

Sui progetti di largo respiro il confronto politico è in atto. E qui ci si limita ad illustrare il contenuto dei progetti all'esame delle

1. Sono queste le note osservazioni di Sartori, Il sistema elettorale resta cattivo, in Riv. it. scienza pol., 2001, 471 ss.

2. Di recente si è ricordato (A. Barbera, La Stampa, 8.7.2003) che per i comuni qualcuno voleva proporre, anziché una coalizione di liste che appoggia il candidato sindaco, un'unica lista di coalizione, come per i centri sotto i 15.000 abitanti.

3. Pappalardo, Sistemi elettorali, cit., 218, 222.

4. "Allora avevamo due grandi partiti, la Dc e il Pci, e un sistema senza alternanze. Oggi abbiamo un sistema di alternanza ma senza grandi partiti. Dietro l'angolo potrebbe esserci un sistema senza grandi partiti e senza alternanza. Questo è il rischio che corriamo": R. D'Alimonte, Successo dell'alternanza politica, in Sole 24Ore, 31.7.2003.

Camere per valutare le linee di tendenza che essi esprimono, e il riemergere di istanze che già erano state dibattute in altri momenti della vita politica nazionale e soprattutto in occasione del referendum elettorale del 1993 (ammesso dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 32/1993) e di quello del 1999 (ammesso con sentenza n. 13/1999). Non è infatti da escludere che la verifica sul rendimento dei meccanismi elettorali adottati per le elezioni comunali e provinciali (Legge n. 83 del 1993), per le regionali (Legge n. 43 del 1995) e per le elezioni politiche possa produrre alla fine una *selezione naturale* fra detti sistemi, nel senso di una prevalenza di un meccanismo sugli altri.

L'opzione turno unico/doppio turno.

Una prima questione riguarda l'opzione turno unico/doppio turno.

Il progetto Spini, Giacco, Angioni (Atto Camera n. 250) mira a introdurre nelle elezioni politiche nazionali il doppio turno ogni qual volta il candidato non abbia riportato nella circoscrizione la maggioranza assoluta dei voti validi: sono in tal senso modificati i Decreti Legislativi n. 533 del 1993 (testo unico per l'elezione del Senato) e n. 361 del 1957 (testo unico per l'elezione della Camera dei Deputati).

Questo progetto si rifa espressamente alle tesi di Giovanni Sartori secondo cui il sistema maggioritario ad un turno non ha funzionato, non riducendo il numero dei partiti, non promuovendo il bipartitismo, di modo che la frammentazione del sistema politico è cresciuta. I presentatori del progetto n. 250 osservano che il sistema elettorale maggioritario a doppio turno consente al corpo elettorale di operare una scelta netta, temperando detta istanza con la garanzia di una sufficiente presenza politica delle diverse forze politiche. Queste possono presentarsi in posizioni diversificate al primo turno; chi non riesce ad accedere al secondo turno potrà far convergere le sue preferenze al secondo turno. Il progetto, nel meccanismo prescelto, si avvicina alla soluzione proposta per l'elezione dei sindaci: al secondo turno non sono ammessi tutti i candidati che abbiano raggiunto la soglia di ammissione prefissata, ma soltanto i due che hanno ottenuto il maggior numero di voti e, in caso di rinuncia di uno o entrambi di essi, i candidati che seguono nella graduatoria, limitando la competizione che si svolge al secondo turno a due soli candidati. I proponenti rimettono infine alla Camera la decisione sull'eventuale eliminazione della quota proporzionale.

Il dibattito sulla eventuale soppressione del doppio turno nella legislazione elettorale di comuni e province

Il dilemma turno unico/doppio turno rappresenta un punto di grande rilievo: il *modello* è l'elezione diretta dei sindaci, cui il progetto Spini fa espresso riferimento. Ma su questo meccanismo è in corso una riflessione che muove da diverse valutazioni: si osserva che nel

secondo turno la partecipazione elettorale cala grandemente; che il susseguirsi di votazioni può creare disaffezione negli elettori; che le esigenze di aggregazione delle forze politiche in modo da favorire il costituirsi di coalizioni può essere realizzato anche con la previsione di un unico turno di votazioni, grazie al premio elettorale. E così, in sede di revisione della legislazione elettorale di comuni e province si è proposta la soppressione del doppio turno, con conseguente modifica degli artt. 71-75 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267: sarebbe eletto sindaco o presidente della provincia il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi⁵.

L'interesse per la legge elettorale di comuni e province e per quella delle regioni si accompagna ad una indicazione di semplificazione del quadro normativo complessivo; di qui la proposta di eliminare il doppio turno nelle elezioni comunali e provinciali⁶.

Altre voci puntano sul meccanismo elettorale delle regioni (proporzionale con premio di maggioranza, abbinato all'elezione diretta del capo dell'esecutivo) come modello valido anche per le elezioni politiche nazionali⁷.

Anche questi ultimi sistemi possono subire difficoltà per la spinta alla destrutturazione del sistema politico. In alcune proposte di modifica della normativa elettorale per i comuni emerge un chiaro disagio per l'eccessivo frazionamento dell'offerta elettorale e la segmentazione della rappresentanza. Ed è questione importante, che sarà approfondita fra breve (sulle difficoltà di aggregazione politica derivanti da un rapporto tra candidati e corpo elettorale attivo anomalo v., a proposito delle elezioni amministrative, infra al n. 4.2., con riguardo alla proposta Caligiuri e altri, A.C. n. 212).

La ripresa della formula proporzionale

Mira a recuperare il principio proporzionale favorendo la formazione di coalizioni elettorali a tutela della governabilità il progetto Buttiglione e altri (atto Camera n. 378; analogamente Eufemi e altri, atto Senato n. 614): si prevede un incentivo alla coalizione di liste che ottenga la maggioranza relativa, assicurando la permanenza delle forze politiche intermedie accanto alle maggiori, purché sussistano requisiti di rappresentatività, in modo da evitare una frammentazione esasperata (v. relazione introduttiva di A.C. n. 378). L'88 per cento dei seggi della Camera dei Deputati verrebbe ripartito tra le liste all'interno di ogni circoscrizione con il sistema proporzionale; il restante 12 per cento (75 seggi) sarebbe attribuito in sede nazionale mediante un collegio unico e assegnato alla lista – o alla coalizione di liste – con la più alta cifra elettorale nazionale; detto premio incentiverebbe le coalizioni e la sua attribuzione non è condizionata dal raggiungimento di una predefinita soglia di voti proprio perché, “pur partendo da una larga applicazione del sistema proporzionale”, si intende incentivare la formazione delle coalizioni (A.C. n. 378, cit.). Per il Senato, si fissa al 45 per cento dei voti validamente espressi la quota per l'as-

5. V. comm. affari costituzionali Senato, sedute 12 e 18 novembre 2003 e nel bollettino commissioni del 12.11.2003 il testo unificato proposto dal relatore Falcier; nel prosieguo del dibattito – v. seduta del 11.2003 – sono emerse però riserve sull'estensione del testo oltre l'oggetto originario dei progetti in esame, concernenti il limite alla rieleggibilità dei sindaci e presidenti di provincia e le norme consequenziali).

6. “Gli italiani disertano le urne al secondo turno e il quorum precipita. Alcuni sindaci sono stati eletti dal 25% degli aventi diritto al voto”. E comunque, “non è possibile che nel nostro Paese si voti con cinque sistemi elettorali diversi”: v. il ministro per l'attuazione del programma di governo C. Scajola, *Corriere della Sera*, 15.9.2003, p. 13.

7. V. l'opinione di D'Onofrio F. riportata in *Mattarellum, compleanno senza festa*, in *Sole24Ore*, 31.7.2003: solo così si otterrebbe “quell'equilibrio partiti-coalizione-premiership che il *Mattarellum* non è riuscito ad assicurare”.

segnazione diretta dei seggi nei collegi uninominali. I seggi che non vengono direttamente assegnati sono attribuiti secondo il principio proporzionale su base regionale: anche qui è palese l'intento di recuperare ampiamente il metodo proporzionale ma si consente alle forze politiche – verosimilmente coalizzate – di conquistare direttamente il seggio raggiungendo la quota del 45 per cento. Dietro questo genere di proposte vi è la riflessione critica sul funzionamento delle leggi 276 e 277 del 1993, che infatti sono state abrogate; e sono quindi “richiamate in vigore le norme precedenti (v. anche l'opinione di D'Onofrio citata *supra*); e vi è l'idea secondo cui il sistema a base proporzionale, eventualmente corretto dal premio di maggioranza, meglio si adatta a situazioni politiche non stabilizzate e serve comunque a *raffreddare* situazioni di scontro politico troppo acceso⁸.

Sull'adozione della formula proporzionale – ma assistita da congrua soglia di sbarramento e con la previsione di piccole circoscrizioni – è tornato pure Sartori forte della buona resa dei sistemi elettorali tedesco e spagnolo⁹.

Il modello tedesco

Il disegno di legge Villone, Mancino, Salvi e altri (atto Senato n. 1489) interviene sulla legge elettorale della Camera dei Deputati conferendo a ogni elettore due voti, il primo per l'elezione del deputato che rap-

presenterà il collegio, il secondo per una delle liste concorrenti nella circoscrizione elettorale. In questo modo si propone il metodo della rappresentanza proporzionale personalizzata, con l'intento di riferirsi al modello dell'elezione del Bundestag tedesco.

Si osserva che il turno unico impone di costruire prima del voto la coalizione più ampia possibile, con preventiva spartizione delle candidature e con la conseguenza che il peso parlamentare non discende tanto dall'effettivo consenso elettorale, ma dal previo accordo tra le forze politiche, con una sproporzione tra i voti conseguiti e il numero dei parlamentari eletti dalle diverse forze politiche che non risponderebbe alla logica della rappresentanza politica. Si rileva che con il sistema vigente le candidature vengono decise in dispregio di ogni criterio di radicamento territoriale e con accentramento dei processi decisionali effettivi. Non a caso sarebbe stato messo in disparte ogni ragionamento sulle *primarie*: le coalizioni, avendo carattere composito, suddividono le candidature di spettanza e non potrebbero

8. Si veda ad esempio quanto sostiene un commentatore di lungo corso come J. Jacobelli: “In questo momento sono proporzionalista per ridurre lo scontro troppo acceso fra i due poli e al loro interno. E quindi sono disposto a divenire – sempre pro tempore – maggioritario quando si verifichi un processo di più reale aggregazione delle forze politiche: Corriere della sera, 8.7.2003, lettere a P. Mieli, corsivo ns.

9. Sartori, *Premierato* forte, cit., 286 ss., il quale ricorda peraltro come anche in Germania si è affermato il principio della leadership di partito. Sul proporzionale con il *premio per il governo*, con un surplus legato alla permanenza nel governo, L. Mazzella, *Il Messaggero*, 8.7.2003: detto surplus sarebbe assegnato in un'unica volta a ciascuna delle

forze della coalizione e sarebbe subordinata alla permanenza nel governo; l'uscita dal governo o dalla sua maggioranza determinerebbe per la forza politica uscente, e solo per essa, la cessazione automatica e definitiva del surplus ottenuto. È il caso di aggiungere che un tale meccanismo avrebbe bisogno di specifica giustificazione costituzionale, in quanto deroga al principio posto dall'art. 67 Cost. (divieto del mandato imperativo). Va aggiunto che l'Autore parte dalla premessa che in Italia il sistema maggioritario “ha sempre dato pessima prova”, spingendo le frange minori dei perdenti al tentativo di saltare sul carro dei vincitori. Il premio per la stabilità del governo servirebbe a ridurre il pericolo dei *ribaltoni* limitando il condizionamento pattizio dei sistemi minori.

ragionevolmente “affidare all’alea delle primarie i rapporti di forza” al loro interno (relazione introduttiva al Ddl Villone e altri, A.S. 1489, p. 4).

Può essere utile ricordare che il sistema tedesco (Legge 7 maggio 1956: Bundeswahlgesetz) è un sistema misto nel metodo di voto (per metà uninominale e per metà proporzionale con voto di lista), ma proporzionale nel criterio di assegnazione dei seggi: difatti è il secondo voto, quello di lista con voto bloccato, in un ambito territoriale coincidente con i Länder, a determinare la composizione politica del Bundestag. Il totale dei seggi di Land è ripartito tra i partiti in proporzione al numero dei voti di lista riportati da ciascuno di essi; dal numero dei seggi attribuito alla lista si sottraggono quelli conquistati a titolo di *mandato diretto* nei singoli collegi del Land dai candidati collegati; la differenza rappresenta il numero dei deputati da assegnare nel Land a ciascuna lista, in aggiunta ai *mandati diretti*. Non vi è dubbio, per altro, che i *primi voti* influenzano la composizione personale del Bundestag, tanto è vero che i tedeschi parlano al riguardo di *proporzionale personalizzata*¹⁰.

10. Il sistema tedesco è adottato anche in Nuova Zelanda, dove viene indicato come sistema mixed proportional. Per una definizione di tale sistema come *semi-misto* v. Sartori, Il sistema elettorale resta cattivo, in Riv. it. scienza pol., 2001, 471 ss. v. anche A. Russo, Collegi elettorali ed eguaglianza del voto, Milano, Giuffrè, 1998; Morbidelli e al., Diritto costituzionale italiano e comparato, Bologna, Monduzzi, 1997, 522 ss. che classifica il sistema elettorale della Repubblica federale tedesca come formula mista, riconoscendo che l’effetto globale è di tipo proporzionale.

Meccanismo dello scorporo nel modello elettorale tedesco

Vi sono nella legislazione elettorale tedesca particolarità sul funzionamento del meccanismo dello scorporo dei *primi voti* nella ripartizione complessiva dei seggi. Dal totale occorre infatti scomputare i seggi già assegnati a titolo di mandato diretto nei seguenti casi:

- a. seggi attribuiti nei collegi uninominali a candidati indipendenti;
- b. seggi conquistati da candidati collegati a partiti che non abbiano presentato liste nel Land;
- c. seggi attribuiti nei collegi a candidati collegati a partiti che non hanno superato la clausola di sbarramento. In questi casi i *secondi voti* espressi dall’elettore vengono scomputati dal totale per determinare un *numero corretto* (bereinigte Zweitstimmzahl), al fine di evitare possibili elusioni del meccanismo di scorporo quali potrebbero realizzarsi mediante la presentazione nei collegi uninominali di candidature fittiziamente indipendenti o abbinate ad una sigla di comodo.

Ritornando al progetto Villone, va segnalato che esso si discosta dal *modello tedesco*, sia nell’individuazione delle circoscrizioni (che sono interregionali), sia con riguardo all’ipotesi in cui un partito ottenga nei collegi uninominali un numero di seggi superiore a quello spettante in base ai voti di lista ottenuti (*secondo voto*): fenomeno che si realizza quando una quota consistente di elettori dia il *primo voto* a un candidato di un partito diverso da quello prescelto con il *voto di lista*. In tale evenienza la legge elettorale tedesca dispone che la formazione politica conservi i seggi in più (il cosiddetto *Überhangsmandate*), elevando conseguentemente il totale dei mandati per il Bundestag rispetto al numero ordinario. Il disegno di legge Villone osserva che tale soluzione è impraticabile nel nostro sistema, dove il

numero dei parlamentari è fissato in Costituzione; ritiene quindi di doversi discostare su questo punto dal modello tedesco, assicurando un premio di modeste dimensioni a chi conquista un maggior numero di collegi uninominali, incentivandosi anche per tale via (oltre che per effetto della clausola del 5 per cento) la spinta all'aggregazione (v. la relazione di A.S. n. 1489, cit.).

4.3 Progetti su aspetti particolari dei meccanismi elettorali

Esaminiamo ora i progetti che hanno carattere mirato e che affrontano singoli aspetti critici dei diversi meccanismi elettorali. Proposte che in modo diverso rispondono dunque ad una logica di razionalizzazione.

Elezioni politiche

La proposta Soro, Albertini e altri (atto Camera n. 2620; v. pure l'atto Camera n. 3304, Soda) interviene sul meccanismo dello *scorporo* prevedendo lo scorporo di coalizione: premesso che nelle elezioni recenti si è verificata la massiccia presentazione delle *liste civetta* con l'obiettivo di aggirare l'effetto penalizzante dello scorporo, si propone di scoraggiare le pratiche elusive rendendo più trasparenti i collegamenti tra le liste e le candidature nei collegi uninominali e formalizzando a livello nazionale l'istituto della coalizione tra formazioni politiche. Si prevede così che le formazioni politiche le quali intendano effettuare collegamenti congiunti con le candidature nei collegi uninominali depositano congiuntamente il contrassegno o i contrassegni destinati a distinguere le candidature uninominali comuni. Il deposito congiunto dei contrassegni in ambito nazionale è utilizzato come parametro dagli uffici elettorali circoscrizionali per effettuare d'ufficio – qualora ciò non sia già avvenuto per dichiarazione spontanea delle forze politiche interessate – il collegamento tra le candidature contraddistinte dai contrassegni di coalizione. Dietro questo progetto vi è l'esigenza di evitare elusioni del meccanismo di riequilibrio proporzionale, che si ritiene “importante fattore di riequilibrio della riforma maggioritaria”. Il riferimento è ai candidati nei collegi uninominali che si collegano con liste di comodo (cosiddette *liste civetta*), evitando così ogni detrazione di voti a carico delle vere liste di riferimento; si lamenta che da ciò sarebbe derivata una ampia distorsione, che avrebbe fatto sorgere anche la delicata questione dei seggi ancora vacanti nella legislatura (v. la relazione dell'atto Camera 2620).

Altri propongono, invece, di eliminare *tout court* lo scorporo (atto Camera n. 2712, Fontana; atto Camera n. 3560, Gazzara e altri) partendo da una valutazione critica su detto meccanismo: l'espedito delle *liste civetta* “contraddice lo spirito della legge, che è quello di premiare le forze minori; ma non la lettera: nulla vieta infatti di collegare i candidati a qualsivoglia lista”: relazione a

A.C. n. 3560, p. 2). Di qui l'esigenza di fare chiarezza e sopprimere le norme relative allo scorporo, in attesa di una più compiuta riforma.

Vi sono poi i progetti che attengono alla questione – cui si è fatto cenno – dell'attribuzione dei seggi vacanti alla Camera dei Deputati dopo le elezioni del 2001: il progetto dei deputati Sanza e altri e Fontana (atti Camera nn. 2625, 2655, 2713), approvato dalla Camera dei Deputati in un testo unificato e in corso d'esame al Senato (A.S. n. 1972), prevede modifiche al meccanismo introdotto dagli artt. 83, 84 e 86 del testo unico per l'elezione della Camera dei Deputati: la vicenda è interessante anche con riguardo alla disapplicazione dell'art. 11 del regolamento di attuazione della Legge n. 277/1993, Dpr n. 14 del 1994, di cui si assume l'illegittimità per contrasto con i principi espressi dagli artt. 1, 3, 48 Cost. (v. in part. la relazione all'A.C. 2625 e il dibattito che si è svolto alla Camera dei Deputati il 29.1.2003 e al Senato il 13.5.2003)¹¹.

11. In base all'art 11, cit., qualora, dopo l'effettuazione delle operazioni previste dall'art. 5, comma 1, lettera b), della Legge n. 277/1993 (nuovo art. 84 del testo unico) non possa procedersi alle proclamazioni dei candidati di una o più liste per insufficienza di candidature in tutte le circoscrizioni, l'Ufficio centrale nazionale ripartisce fra le altre liste i seggi non assegnati, effettuando le operazioni di cui all'art. 5, comma 1, lettera a), della Legge n. 277/1993 (comma 1, numeri 3 e 4, del nuovo art. 83 del testo unico).

Elezioni amministrative

Problemi delicati si sono registrati nelle elezioni per comuni e province, con riguardo alla eccessiva frammentazione dell'offerta elettorale: nel che la dottrina vede il segno di una tendenza più profonda alla destrutturazione del sistema politico.

Si rileva che le difficoltà di aggregazione politica comportano un rapporto tra candidati e corpo elettorale attivo anomalo: esso sarebbe pari ad 1 ogni 45: “dato enorme, sbilanciato dalla presenza di una percentuale di candidati con zero voti, superiori al 20 per cento” (v. relazione a Pdl Caligiuri e altri, A.C. n. 2912). Si lamenta inoltre che la possibilità di esprimere il voto disgiunto, ai sensi dell'art. 72, comma 3, D.Lgs. 267/2000, già art. 6 Legge 25.3.1993, n. 81, ha dato vita ad accordi trasversali che ledono lo stesso principio del maggioritario.

Di qui la proposta di innalzare le quote di firme necessarie per la presentazione delle liste e l'abrogazione della possibilità del doppio voto, nel senso di modificare l'art. 72, comma 3, prevedendo che, nel caso in cui l'elettore voti per un candidato sindaco e per una lista collegata ad *altro* candidato sindaco, il voto sia ritenuto valido *solo per il candidato alla carica di sindaco* (v. A.C. n. 2912, Caligiuri, cit.).

I fattori di turbolenza politica

Le verifiche condotte sul governo locale sembrano indicare che i fattori di *turbolenza* politica si indirizzano non tanto sul sindaco, o sul presidente della provincia, eletto, ma sulla giunta; la revocabilità degli assessori, concepita per rafforzare il sindaco *eletto dal popolo*, diventa uno strumento di flessibilità per soddisfare rivendicazioni particolari o dar vita a nuovi equilibri. L'elezione diretta sembra dunque assorbita, almeno in parte, dal sistema politico reale: si segnalano pure le rinnovate negoziazioni neocentraliste sull'assetto del governo locale: il nostro siste-

ma politico sembrerebbe funzionare ancora quale continuum, ispirato da regole fondamentalmente comuni nonostante l'articolazione istituzionale della Repubblica e l'esistenza di diversi livelli di governo dotati di autonomia costituzionalmente riconosciuta. Tutto questo a riprova che il meccanismo elettorale inevitabilmente reagisce sul sistema politico e da questo viene condizionato nel suo rendimento. Ma lo spazio consentito dalle norme elettorali per accordi trasversali può verosimilmente accrescere e amplificare tendenze degli operatori politici, come viene rilevato nella relazione dell'atto Camera n. 212, cit. Sui risultati della Legge n. 81/1993, v. le considerazioni problematiche di Vandelli L., Sindaci e miti, Bologna, 1997; sul *buon risultato* complessivo della legge, A. Agosta, Sistema elettorale e governo locale, in S. Operto (cur.), *Votare in città*, Milano, Franco Angeli, 1999, 31. Sullo svolgimento di trattative a livello nazionale per la selezione dei candidati, con incidenza di tensioni locali, cfr. pure quanto emerge dalle ricerche sulle elezioni regionali, ad esempio in A. Chiaromonte, A. Di Virgilio, *Le elezioni regionali del 2000: la frammentazione si consolida, le alleanze si assestano*, in Riv. it. scienza politica, 2000, 519 ss.

Già si è accennato alla proposta di eliminare il doppio turno, visto che le urne sono spesso disertate, tanto che alcuni sindaci sono eletti al ballottaggio con percentuali modeste degli aventi diritto al voto: la soppressione di tale parte della legge elettorale per comuni e province avrebbe un'indubbia ricaduta di sistema.

Molte le proposte che si fanno carico di questioni particolari: sulla durata delle operazioni di voto (A.C. n. 400, Zacchera); sulla reintroduzione del turno elettorale autunnale per il rinnovo dei consigli (A.C. n. 850, Costa); sulle cause ostative alle candidature, con interpretazione autentica dell'art. 58 D.Lgs. n. 267/2000 (A.C. n. 1545, A. Napoli e altri); sulla sottoscrizione delle liste delle candidature stabilendo che nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare nella legislatura in corso (A.C. n. 1619, Stucchi); sull'eguaglianza di accesso di uomini e donne (A.C. n. 1676, Montecchi e altri), tema questo che sarà ripreso in seguito (v. *infra*, n. 7).

4.4 La legge elettorale regionale

Un approfondimento merita la legge elettorale per le regioni ordinarie, che dopo aver ricevuta una fredda accoglienza in dottrina sembra ora oggetto di una sostanziale rivalutazione e di un rinnovato interesse da parte delle forze politiche. In più, si è aperta la stagione degli statuti regionali e della adozione della formula elettorale nelle singole regioni, secondo la previsione dell'art. 122 Cost., come riformulato dalla Legge Cost. n. 1/1999.

I caratteri essenziali della Legge n. 43 del 1995

Secondo un'opinione diffusa, la Legge n. 43 del 1995 ha segnato il ritorno in scena dei partiti dopo il referendum elettorale del 1993, ponendo un modello ben diverso dalla formula maggioritaria monoturno per collegi uninominali affermatosi a seguito di detto referendum e ripresa nelle leggi elettorali per il Senato e la Camera dei Deputati nn. 276 e 277 del 1993.

Nella Legge 17 febbraio 1968, n. 108 si opera un *innesto* che ne cambia il senso: anche se i quattro quinti dei consiglieri è eletto sulla base di liste provinciali concorrenti (restano le circoscrizioni provinciali di cui alla l. n. 108/68, malgrado le critiche della dottrina), *un quinto è eletto con sistema maggioritario*, sulla base di liste regionali concorrenti: vince la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti. Il capolista segnala il candidato designato a ricoprire la carica di presidente della giunta e contribuisce a identificare la lista regionale sulla scheda elettorale. Ciascuna lista provinciale deve essere collegata, a pena di nullità, con la lista regionale; *più* liste provinciali possono collegarsi alla medesima lista regionale, senza che vi siano limiti a tale collegamento. In questo modo i partiti mantengono la propria identità secondo lo spirito del proporzionale, senza dissolversi *subito* nell'aggregazione elettorale che invece è imposta dal collegio uninominale; nello stesso tempo si presentano all'elettorato come componenti dello schieramento che designa il candidato alla presidenza della regione.

Nessun limite pone la legge al numero delle liste che possono collegarsi: anche questo è un fattore che i piccoli partiti sfruttano per mantenere il loro potenziale di coalizione e salvaguardare la propria identità, senza essere ostacolati, d'altronde, dallo sbarramento a *soglie multiple* previsto per l'assegnazione dei seggi con metodo proporzionale, che si è rivelato poco incisivo.

Secondo la legge del 1995, il capolista della lista regionale vincitrice assume la veste di presidente designato, e riceve dal corpo elettorale un mandato a governare che vincola sul piano politico il consiglio regionale, al quale spetta formalmente l'elezione del presidente e della giunta secondo quanto disposto dal testo originario dell'art. 122 Cost. – prima della novella costituzionale del 1999 – norma che agli occhi dei primi commentatori appariva svuotata di contenuto o, secondo una lettura benevola, reinterpretata dalla legge ordinaria.

Vi era infine la clausola di stabilizzazione (art. 8): non potendosi integrare le cause di scioglimento del consiglio previste dalla Costituzione, il legislatore interveniva sulla *durata* del consiglio, riducendola a un biennio, rispetto ai cinque ordinari, quando il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta sia posto in crisi nel corso dei primi 24 mesi della consiliatura¹².

La persistenza della frantumazione politica

La Legge n. 43 del 1995 non ha avuto all'inizio buona accoglienza: certo essa è segnata dall'incertezza politica e istituzionale in cui è stata elaborata, con le singole forze politiche desiderose di garantirsi reciprocamente e di non perdere identità e *visibilità*; ed è innegabile che la scadenza elettorale dell'aprile 1995 ha imposto tempi brevi al Parlamento, favorendo imperfezioni tecniche deplorate da tutta la dottrina. A distanza di qualche anno va pure considerato lo sforzo costruttivo che ha animato la redazione della legge, la quale ricomprende in sé un meccanismo proporzionale di riparto dei seggi tra le

12. A molti tale congegno sembrava inadeguato: la prima attuazione della Legge n. 43/1995 ha rivelato la flessibilità della clausola, che fa riferimento alla crisi del rapporto fiduciario, non alle dimissioni del presidente: ciò ha consentito la sostituzione senza conseguenze sulla durata del consiglio del presidente della Regione Emilia-Romagna, nominato ministro nel governo Prodi (maggio 1996).

13. In questo campo risulta veramente decisiva la cultura degli operatori politici: come si è visto, anche nella XIV legislatura al Senato i gruppi sono 9 e 8 alla Camera dei Deputati, a testimoniare come l'uninominale – almeno a prima battuta – sia stato *proporzionalizzato* dalle forze politiche.

14. Sulla l. 23 febbraio 1995, n. 43 v. Di Giovine A., Pizzetti F., Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i consigli regionali, Le regioni, 1996, n. 1, 11. Sul dibattito che l'ha preceduta, v. in part. Pizzetti F., Progetto di ricerca per una nuova legge elettorale per il consiglio regionale, in Quad. reg., 1993, n. 1; Vandelli L. Riflessi della riforma elettorale sulla forma di governo e gli statuti delle regioni, in Regione e gov. locale, 1993, n. 6, 1091; Capotosti P.A., Venti anni di esperienza regionalista in Italia: un'ipotesi di riforma elett., in Quad. reg., 1993, n. 4, 1183; D'Alimonte R., La transizione italiana: il voto regionale del 23 aprile, in Riv. it. sc. pol., 1995, 515.

liste concorrenti, il cui esito complessivo, però, è chiaramente maggioritario.

Debole è apparsa invece la legge nella parte in cui ha cercato di diminuire la frammentazione dei partiti: la clausola di sbarramento è risultata poco efficace, e ciò ha portato al perpetuarsi in consiglio di una pluralità di gruppi, con inevitabili assestamenti nei rapporti tra le forze politiche e fra consiglio e giunta, e possibile rallentamento dell'azione di governo¹³.

Anche se difficilmente si arriverà alla sostituzione del presidente, sono da mettere nel conto verifiche e rimpasti della giunta, che il presidente dovrà gestire con le forze politiche, e che saranno tanto più probabili a seconda dell'ampiezza del consiglio¹⁴.

Le novità dei nuovi statuti

Si attende ora di verificare le novità che potranno derivare dall'adozione degli statuti regionali e delle leggi elettorali regionali. In base al nuovo art. 122 Cost., infatti, il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente, degli altri componenti della giunta e dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della regione; e secondo l'art. 123 lo statuto regionale determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento. È altrettanto noto che in base alle disposizioni transitorie dettate dall'art. 5 della l. cost. 22.11.1999, n. 1 – e fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle leggi elettorali regionali ai sensi del primo comma dell'art. 122 Cost. – l'elezione del presidente della giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei consigli regionali (e cioè la Legge n. 43/1995).

Cosa dice l'art. 5 della Legge Cost. n. 1/1999

In base all'art. 5 della Legge Cost. n. 1/1999, sono candidati alla presidenza della giunta i capilista delle liste regionali. È proclamato eletto presidente della giunta il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale. Il presidente della giunta fa parte del consiglio. È eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di presidente della giunta che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto presidente. Il comma 2 dell'art. 5 della citata l. Cost. prevede che fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali si osservano le seguenti disposizioni: a) entro dieci giorni dalla proclamazione, il presidente della giunta nomina i componenti della giunta, fra i quali un vicepresidente, e può successivamente revocarli; b) nel caso in cui il consiglio regionale approvi a maggioranza assoluta una mozione motivata di sfiducia nei confronti del presidente della giunta, presentata da almeno un quinto dei suoi componenti, entro tre mesi si procede all'indizione di nuove elezioni del consiglio e del presidente della giunta. Si procede parimenti a nuove elezioni del consiglio e del presidente della giunta in caso di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del presidente.

La questione che ha suscitato maggiore interesse è quella della designazione del presidente (e del vicepresidente) della regione secondo la formula introdotta dallo statuto della regione Calabria, su cui vi è stata un'impugnativa del governo innanzi alla Corte Costituzionale, la cui pronuncia avrà certamente una grande influenza sulla redazione degli altri statuti.

Il caso della Regione Calabria

La vicenda ha inizio con il ricorso 68/2003, con il quale è sollevata questione di legittimità costituzionale degli artt. 33, 34 1° comma lettera i), 38, 1° comma lettere a) ed e), 43, 2° comma, 50, 5° comma e 51 della deliberazione legislativa statutaria approvata in seconda deliberazione, ai sensi dell'art. 123 Cost., il 31 luglio 2003 dal consiglio regionale della Calabria. Ai nostri fini le questioni di maggior rilievo sono le seguenti: la prima concerne la compatibilità dell'art. 33 dello Statuto con l'art. 122, ultimo comma, e con l'art. 126, 3° comma, Cost. L'art. 33 statuto stabilisce che i candidati alle cariche di presidente e di vice presidente della giunta sono indicati sulla scheda elettorale, sono votati contestualmente agli altri componenti del consiglio e sono poi nominati dal consiglio regionale nella seduta di insediamento. La mancata nomina del presidente e del vice presidente indicati dal corpo elettorale comporta lo scioglimento del consiglio (comma 3). Nei casi di dimissione, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte del presidente della giunta, subentra il vice presidente (comma 4). Secondo quanto prospettato nel ricorso del Presidente del consiglio, lo Statuto regionale può discostarsi dal principio simul stabunt simul cadent solo qualora preveda un sistema di elezione del presidente della giunta diverso da quello a suffragio diretto, mentre la norma impugnata prevede una forma di elezione sostanzialmente diretta senza tuttavia stabilire, nei casi di cessazione del mandato ex art. 126, 3° comma, Cost. lo scioglimento del consiglio regionale.

È poi impugnato l'art. 38, nelle lettere a) ed e) che prevedono un sistema su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale perché violerebbe il principio della riserva di legge regionale in materia sottraendo illegittimamente al referendum popolare le norme elettorali ed estendendo la disciplina statutaria a materia non prevista dalla norma costituzionale.

La difesa della Regione Calabria ha replicato che i candidati alla carica di presidente e di vice presidente devono essere sì votati contestualmente agli altri componenti del consiglio, ma anche dopo tali investiture rimangono meri candidati, poiché è solo il voto del consiglio regionale a conferire loro la carica. La scelta del corpo elettorale risulta dunque *filtrata*: la regione ha quindi previsto un'elezione del presidente diversa da quella a suffragio universale e diretto, derogando legittimamente all'art. 126, 3° comma, Cost. e nell'ambito dell'autonomia in tema di *forma di governo* ex art. 123, 1° comma, Cost. ha previsto che eventi accidentali concernenti la vita o la situazione di sopravvenuta incompatibilità del presidente impediscano alla maggioranza scelta dagli elettori di realizzare il programma di governo. Né vi sarebbe esorbitanza nell'ambito riservato dalla Costituzione allo Statuto, perché le norme contenute nell'art. 38, lettere a) ed e) sono riconducibili alla forma di governo ed ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento di cui all'art. 123, 1° comma, Cost.

Il ricorso è stato discusso nell'udienza pubblica del 25 novembre 2003.

Sulla legge elettorale regionale v. S. Mangiameli, Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale, in *Le Regioni*, 2000, 563 ss.; G. Pitruzzella, Forma di governo regionale e legislazione elettorale, ivi, 2000, 501 ss. Sullo statuto della Regione Calabria vanno segnalati i contributi di A. Ruggeri, Elezione del presidente e forma di governo regionale, tra politica e diritto, in *Federalismi.it*, n. 9/2003, e di S. Gambino, Statuti regionali e *armonia* con la Costituzione, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

15. V. l'art. 3 del testo 11.3.2002 (elezione del capolista della lista regionale vincente ad opera del consiglio regionale contestualmente all'approvazione del programma di governo) e soprattutto l'art. 4 (sostituzione degli organi di governo) in boll. uff. Regione F-V.G., 27.3.2002, n. 13. Sulla legge friulana relativa alla forma di governo regionale adottata ai sensi dell'art. 5 Legge Cost. n. 2/2001 v. la cronaca di A. Morrone, *Può il Friuli-Venezia Giulia fare marcia indietro sulla forma di governo regionale?* (7 luglio 2002) in www.unife.it. Sul referendum friulano v. anche quanto ha osservato G. Lombardi, in *La Stampa*, 8.7.2003: "Credo sia difficile tornare indietro. Il Friuli-Venezia Giulia è lì a dimostrarlo. Il popolo ha deciso con un forte convincimento per il maggioritario e non ne è ancora deluso".

16. Su questo v. A. Barbera, R. Barzanti, V. Salvatore, *Chi vuole una soglia di sbarramento ha un'occasione. Cambiare il sistema iperproporzionale delle europee*, in *Il Riformista*, 15.7.2003. Sull'introduzione delle elezioni primarie v. il titolo II del Ddl Senato n. 1540, d'iniziativa dei sen. Del Pennino e Compagna, *Norme sul riconoscimento giuridico e il finanziamento dei partiti, i loro bilanci e le campagne elettorali*.

Sul rendimento del meccanismo elettorale introdotto dalla Legge n. 43 del 1995 – oggetto di un vivace dibattito alla fine degli anni '90 – si tornerà sicuramente a discutere quando si avrà un quadro complessivo delle formule adottate dalle singole regioni. Si vedrà allora se la tendenza sarà verso l'omogeneizzazione delle formule elettorali, con una sostanziale permanenza del modello offerto dalla legge del 1995, o se assisteremo ad una parziale diversificazione. Va pure ricordato l'insuccesso nel referendum del 29 settembre 2002 della legge del Friuli Venezia Giulia dell'11 marzo 2002, adottata ai sensi dell'art. 12, 2° comma, dello statuto speciale come modificato dall'art. 5 della Legge Cost. n. 2/2001: ha così subito una sconfitta il progetto di unire alla formula di tipo proporzionale col premio di maggioranza l'elezione indiretta del presidente della regione¹⁵.

4.5 Le elezioni del Parlamento europeo

Alcune questioni sono aperte con riguardo alle elezioni al Parlamento europeo.

La prima concerne l'eventuale introduzione di una clausola di sbarramento del 5 per cento, sulla base di quanto previsto da altri Paesi dell'Unione come la Germania. Si è altresì proposto di eliminare il sistema delle *cifre individuali* (art. 20 Legge 24.1.1979, n. 18) e quindi delle preferenze, ricorrendo all'ordine progressivo di presentazione dei candidati: si introdurrebbe quindi la lista bloccata (con conseguente modifica degli artt. 12 e 22 della Legge 24.1.1979, n. 18). L'adozione della lista *bloccata* potrebbe essere accompagnata da meccanismi di individuazione dei candidati attraverso elezioni primarie¹⁶.

Molto avvertita è l'esigenza di ridisegnare il sistema delle circoscrizioni elettorali nel senso di prevedere un numero maggiore, e una minore estensione delle attuali, al fine di evitare il pericolo di sotto-rappresentazione che è stato evidenziato, in particolare, dalle regioni Molise e Sardegna (di cui v. i progetti, d'iniziativa dei rispettivi consigli, nn. 1913 e 2068; v. pure il Ddl A.S. 2419, Tonini e altri, cit.).

Questione delicata è inoltre quella della incompatibilità tra la carica di parlamentare nazionale e quella di parlamentare europeo su cui il consiglio dell'Unione europea ha adottato la decisione n. 2002/772 del 25 giugno-23 settembre 2002. Si pone dunque il tema del recepimento di tale decisione che creerebbe invero un solco ulteriore tra il ceto politico impegnato nelle istituzioni nazionali e quello operante a livello comunitario.

4.6 La parità di accesso alle cariche elettive e la revisione dell'art. 51 Cost.

La promozione della *parità di accesso* di uomini e donne alle cariche elettive ad opera delle leggi regionali è prevista dalle leggi costituzio-

nali del 2001, la n. 2 per gli statuti regionali speciali, la n. 3 che ha novellato in particolare l'art. 117 Cost. (con un riferimento, nella Legge Cost. n. 2/2001, alle "condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali" e l'individuazione del fine "di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi").

È seguita con la Legge Cost. 30 maggio 2003, n. 1 la revisione dell'art. 51 Cost.: si è inserito nel primo comma un richiamo al principio delle pari opportunità; formula distinta che per qualcuno potrebbe risultare più debole¹⁷ rispetto a quello della *parità d'accesso* adottata dal nuovo art. 117, 7° comma, dalla Legge Cost. n. 2/2001 e presente anche nel Ddl costituzionale decaduto nella XIII legislatura¹⁸.

Lo scenario così prefigurato è quello di un'ampia e diversificata attività promozionale posta in essere dai soggetti della Repubblica, non necessariamente con atti normativi: di qui il riferimento agli *appositi provvedimenti* volti a promuovere le *pari opportunità*. Si prospetta dunque un campo d'azione variamente articolato nelle fonti e nei soggetti che le pongono in essere, che non sono soltanto gli organi legislativi.

In Parlamento, sembra emergere grande perplessità sull'eventuale introduzione di riserve di quote per le donne nelle liste elettorali, mentre vi è consenso su meccanismi di tipo finanziario, rimodulando in particolare la disciplina dei rimborsi elettorali per favorire le liste connotate da una equilibrata partecipazione di donne e uomini. I primi progetti presentati presentano sensibili differenze nell'impostare un punto cruciale, quello delle sanzioni nel caso in cui le forze politiche non rispettino il principio di proporzione – variamente definito – nelle candidature: si passa dal diniego del rimborso elettorale alla secca previsione della inammissibilità delle candidature: cfr. i progetti Dato e Amato (S. 1732), Dentamaro (S. 2080), Alberti Casellati (S. 2598) e in I comm. Senato, 18.6.2003 e 11.12.2003, l'esame dei Ddl citati, interventi dei senatori Dato, Villone, Pastore e del relatore Malan, propenso a ricercare soluzioni che corrispondano "nel modo più elastico ai principi contenuti nell'art. 51 Cost.": *boll. I comm. 11.12.2003*, 9.

Ulteriori dubbi possono insorgere per la differente formulazione della Legge Cost. n. 3/2001, che novellando l'art. 117 Cost. prevede la promozione della *parità di accesso* alle cariche elettive, e la Legge Cost. n. 1/2003, che integrando l'art. 51 menziona più latamente *appositi provvedimenti*, che potrebbero essere norme attinenti al meccanismo elettorale, ma anche atti di diversa natura. E qui si ipotizzano incentivi di natura finanziaria volti a favorire le candidature, come si è già detto, e deroghe alla parità di trattamento nell'accesso ai mezzi di informazione per assicurare alle candidate maggiore *visibilità*. Si potrebbe inoltre intervenire a monte prevedendo – o incentivando – le elezioni primarie e in quella sede rimettere all'autonomia statutaria dei partiti la realizzazione del principio della parità delle *chances*, secondo suggestioni che vengono anche dalle esperienze straniere.

17. Si è espresso il timore di un arretramento rispetto alla formula accolta nel nuovo art. 117 Cost.: v. il confronto in assemblea Senato, 20.02.2003, tra la relatrice sul Ddl cost. Ioannucci e il sen. Manzella, res. stenogr., 25 s.

18. Nella XIII legislatura la Camera dei Deputati aveva approvato, il 31 gennaio 2001, un progetto di revisione costituzionale che prevedeva l'inserzione di un periodo aggiuntivo al primo comma dell'articolo 51 Cost., del seguente tenore: "La Repubblica promuove con appositi provvedimenti la parità di accesso tra donne e uomini" (A.S. 4974, decaduto al termine della legislatura). Nella XIV legislatura il governo ha quindi presentato il disegno di legge costituzionale A.C. 1583) che ha integrato il primo comma nei termini sopra indicati.

Mentre per le liste è agevole – su un piano tecnico – ipotizzare che esse siano formate da candidati e candidate in ordine alternato (v. il Ddl 2419, Tonini e altri, il cui esame è iniziato in prima commissione Senato il 14 ottobre 2003 assieme ai Ddl 340, 911, 363, 1913, 1929, 2068; v. anche l'A.C. n. 1676, Montecchi e altri, cit.; v. altresì la recente legislazione francese), questioni complesse sorgono per il meccanismo elettorale fondato sui collegi uninominali. In qualche progetto (v. A.S. n. 1732) si fa riferimento all'*insieme* delle candidature presentate nei collegi uninominali e contraddistinte da medesimo contrassegno: ma ciò presuppone che i due cartelli di partiti in competizione non ricorrano a frammentazioni di comodo.

La recente legislazione francese sulle liste elettorali

La legge francese n. 2000-493 del 6 giugno 2000 ha introdotto misure diverse a seconda del sistema elettorale di riferimento: intervenendo sulle candidature per favorire l'equilibrio nelle liste, con riguardo ai sistemi di carattere proporzionale (elezioni dei rappresentanti al Senato limitatamente ai dipartimenti che eleggono tre o più senatori; elezioni del Parlamento europeo; elezioni municipali) e prevedendo invece una "sanzione finanziaria" per i partiti che presentano una bassa percentuale complessiva di candidate nell'ambito del sistema maggioritario a doppio turno previsto per l'elezione dell'assemblea nazionale (v. però Conseil const., sentenza n. 2000-429). Si richiama l'attenzione, invero, sul fatto che nelle elezioni comunali svoltesi nel 2001, con applicazione delle riforme introdotte nel code electoral, il 47,5% dei consiglieri eletti risultano donne, mentre nelle elezioni precedenti erano state solamente il 22%. I diversi risultati delle elezioni dell'assemblea nazionale del 2002, dove le elette sono state il 12,3%, sembrano dimostrare che, al momento, solamente i vincoli relativi alla composizione delle liste (i vincoli, cioè, più stringenti sul piano giuridico, che sono anche i più discutibili) producono risultati efficaci, forzando un contesto culturale e politico refrattario.

G. Brunelli (2003) osserva che provvedimenti *neutri*, come il divieto di cumulo dei mandati elettivi (ipotizzato nel Rapport Tasca e nel Rapport Gillot dell'Osservatorio francese sulla parità) o i limiti alla rieleggibilità a cariche pubbliche sembrano insufficienti. Così è anche per la distribuzione del finanziamento pubblico ai partiti vincolato al rispetto della parità dei sessi nel momento elettorale, per l'istituzione di crediti agevolati per le candidate o per altre forme di facilitazione per la campagna elettorale, inerenti agli spazi concessi nei media.

Il consiglio costituzionale, nella decisione n. 2000-429 D.C. del 30 maggio 2000, esaminando l'impugnativa della legge citata in cui si rileva che le disposizioni introdotte dalla riforma costituzionale del 1999 non avrebbero carattere normativo vincolante ma natura programmatica di modo che, fissando soltanto un obiettivo da perseguire, esse non potrebbero giustificare misure vincolanti o penalizzanti, ha osservato che nulla si oppone, sotto il profilo del rispetto delle prescrizioni degli articoli 7, 16, 89 della Costituzione, a che il potere costituente introduca nel testo costituzionale nuove disposizioni che derogino a regole o principi di valore costituzionale. È questo il caso delle disposizioni suddette che hanno per obiettivo e per effetto di superare gli ostacoli di ordine costituzionale rilevati dal consiglio nella giurisprudenza risalente. Il legislatore ordinario può dunque adottare disposizioni che rivestano sia un carattere esortativo, sia un carattere cogente; spetta ad esso ad ogni buon conto assicurare la conciliazione tra le nuove disposizioni costituzionali e le altre regole e principi di valori costituzionali ai quali il potere costituente non ha inteso derogare. Segue da ciò che le disposizioni impugunate che fissano regole obbligatorie relativamente alla presenza dei candidati nella composizione delle liste, nell'ambito dello scrutinio proporzionale, entrano nell'ambito delle misure che il legislatore

può ora adottare in applicazione delle nuove disposizioni contenute dall'art. 3 della Costituzione. Né reca lesione al principio della necessità delle pene enunciato dall'art. 8 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 la norma che prevede una diminuzione del contributo pubblico ai partiti nel caso in cui lo scarto tra il numero dei candidati di ciascun sesso superi una determinata percentuale, perché non si tratta di una sanzione, ma di una modulazione dell'ausilio pubblico accordato ai partiti e ai raggruppamenti politici degli artt. 8 e 9 della Legge 11 marzo 1988.

Sulla giurisprudenza del consiglio risalente (decisioni 146 D.C. del 18 novembre 1982 e 98-407 D.C. del 14 gennaio 1999, v. L. Favoreu – L. Philippe, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 556 ss.). Sul tema – ritenuto fondamentale dalla dottrina francese – che ruota intorno al principio di indivisibilità e unicità del popolo, v., oltre a Favoreu-Philippe, cit., R. Badinter, in *Le Conseil Constitutionnel: entretien avec Badinter*, in *Revue droit public*, 1998, numero speciale, 1337 (sulla decisione di rimettere in gioco – con la revisione costituzionale – “la conception française de la souveraineté”). Cfr. inoltre S. Ceccanti, Francia e Italia di fronte alle differenze di sesso e di lingua: crisi comune delle certezze consolidate ed esiti diversi, in *Diritto pubblico comp. eur.*, 2000, 93 ss..

Per la previsione di *progetti di azioni positive* (per evitare o compensare situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica, tenendo conto anche del “diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su uomini e donne”) come compito del nuovo ufficio per il contrasto delle discriminazioni istituito presso il Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del consiglio v. il D.Lgs. 9.7.2003, n. 215 (attuativo della direttiva 2000/43/Ce), artt. 1 e 7, comma 2, lettera c).

Ancora: la nuova disposizione costituzionale riguarda genericamente le cariche elettive e sembrerebbe riferirsi innanzitutto agli organi collegiali. Ma che dire degli organi monocratici, che sono pure organi rappresentativi su base elettiva? A voler porre la questione delle pari opportunità anche per i sindaci e i presidenti di provincia, e per i presidenti della regione qualora lo statuto ne preveda l'elezione diretta, ci si accorge che la soluzione non risiede nella legislazione elettorale.

4.7 Il voto degli stranieri nelle elezioni amministrative

Solo per inciso si tratta in questa sede del voto degli stranieri nelle elezioni amministrative, per cui le forze politiche hanno compiuto una *scelta di metodo*, quella della legge costituzionale: v. Pdl cost. Cam. dep. n. 4397 (Anedda e altri: AN), n. 4406 (Fioroni, Sinisi: Margherita), n. 4407 (Pisicchio: Udeur), volte a integrare la previsione dell'art. 48 Cost. anche alla luce del concetto di *cittadinanza civica*, basata sul trattato CE, ispirata alla Carta dei diritti fondamentali e costituita da un insieme di diritti e doveri valido per i cittadini di Paesi terzi: cfr. la comunicazione della commissione al consiglio e al Parlamento del 22.11.2000, Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo, COM/2000/0755 def., al n. 3.4.

4.8 Sul nuovo Senato

Sul *nuovo* Senato. Già Mortati, all'Assemblea Costituente, aveva posto in luce l'esigenza di "dare alle regioni una voce specifica in Parlamento, di farne, cioè, non già delle pure e semplici circoscrizioni elettorali, bensì un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente ed in modo istituzionale". Egli poneva dunque il tema del "collegamento stabile ed istituzionale fra l'ordinamento regionale ed il Senato"¹⁹.

Muovendo dal riferimento costituzionale all'elezione del Senato su *base regionale* (art. 57, primo comma, Cost.), la dottrina ha esplorato la possibilità di qualificare la composizione del Senato in senso *regionalista* sfruttando i margini offerti dalle norme costituzionali vigenti. E dunque, partendo dalla premessa che non vi è coincidenza tra elettorato attivo e passivo, ha richiamato l'attenzione sul momento della designazione dei candidati, sia sotto il profilo dei soggetti che operano la designazione, sia sotto quello dei designandi. Si è quindi prospettata – con riguardo al primo profilo – una designazione dei candidati ad opera non soltanto dei partiti ma anche di altre forze politico-sociali operanti a livello regionale, nonché degli organi rappresentativi di interessi apprezzabili a livello regionale ed infraregionale, quali i consigli regionali, provinciali e comunali. Quanto al secondo profilo, la dottrina aveva ipotizzato un'innovazione in ordine ai requisiti di eleggibilità, richiedendo, ad esempio, ai candidati di aver svolto o di svolgere attività "in enti, associazioni, istituzioni od altri organismi, dotati di autonomia, la cui sfera di competenza attenga a materie (o settori di materie) di interesse regionale o infraregionale". Si tratterebbe di un criterio selettivo molto ampio, che lascerebbe ampio margine alla discrezionalità dei soggetti cui spetta di presentare le candidature²⁰.

Nel testo presentato dal governo il 17 ottobre 2003 (A.S. n. 2544) si interviene sui requisiti di eleggibilità dei senatori: al requisito dei 25 anni di età si aggiunge la previsione secondo cui sono eleggibili gli elettori che "hanno ricoperto o *ricoprano* cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della regione, o siano stati eletti senatori o deputati nella regione": v. art. 58 Cost. come riformulato da detto disegno di legge costituzionale.

La nuova disposizione costituzionale sarà ovviamente specificata dalla legge elettorale che darà ad essa attuazione. Ci si può interrogare se una volta assunta la titolarità di cariche pubbliche elettive a requisito di eleggibilità risulti compatibile il mantenimento di dette cariche elettive con l'ufficio di senatore. In altri termini, il considerare la titolarità della carica pubblica nella regione o negli enti locali quale requisito positivo di eleggibilità a senatore potrebbe lasciare ancora aperta la questione se sia ammesso o non il cumulo delle cariche, non potendosi affatto escludere che risulti costituzionalmente ammissibile anche una soluzione in senso contrario (per evitare il cumulo di uffici, la dispersione di attività, possibili conflitti di interesse, ecc.: tutti

19. Atti Ass. Cost., ass., IV, 18 settembre 1947, pag. 2921. Sul dibattito in Assemblea Costituente v. Occhiocupo N., La Camera delle regioni, Milano, 1975, 31 ss. Sul problema di una contraddittorietà tra l'istituzione della Camera delle regioni e il principio posto dall'art. 67 Cost., secondo il quale ogni parlamentare rappresenta la Nazione e non minori circoscrizioni ed enti locali, v. anche con riguardo ai rilievi mossi da Crisafulli, Martines T., artt. 56-58, in Commentario della Costituzione a cura di Branca, 1984, 43 ss., 92 s.

20. V. su questo Martines, cit., 93-95. L'art. 51 Cost. consente di intervenire sull'elettorato passivo e difatti autorevole dottrina (Ferrari, voce Elezioni (teoria generale), in Enc. Dir., 639 s.) ammette l'introduzione di una eleggibilità "progressiva, nel senso che non potrebbe ottenere la candidatura al Parlamento chi non avesse ricoperto per un tempo determinato cariche elettive negli enti territoriali"; ciò argomentando dalla limitabilità, che si ritiene ammessa dall'art. 51 Cost., della sfera dell'elettorato passivo.

argomenti che sono emersi a giustificazione della prassi sulla incompatibilità parlamentare-sindaco). Ma gli effetti, a secondo della scelta compiuta, sono assai diversi sulla effettiva composizione del Senato e sulla sua idoneità ad assicurare un soddisfacente raccordo istituzionale con il mondo delle autonomie. Nel testo di revisione costituzionale, invero, non si prevede la modifica dell'art. 122, 2° comma, Cost.: restando così le cose vi sarebbe ancora l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di componente del consiglio o della giunta regionale. Ma il tema sembra meritevole di approfondimento.

In senso favorevole al cumulo delle cariche si era espresso recentemente qualche autore (Pitruzzella G., relazione al convegno *Il Parlamento*, Firenze, ottobre 2000, atti, Milano, 2001) proponendo un intervento a livello subcostituzionale volto a rimuovere e comunque a rimodellare l'attuale sistema delle incompatibilità.

Non è privo di significato, d'altronde, che la recente prassi parlamentare abbia mutato di segno sulla significativa questione dell'incompatibilità tra la carica di deputato e quella di sindaco: v. la decisione della giunta delle elezioni della Camera dei Deputati del 2 ottobre 2002 sui casi dei deputati Cammarata, sindaco di Palermo, Zaccheo, sindaco di Latina, Di Giandomenico, sindaco di Termoli, nel senso della compatibilità²¹.

Quanto al sistema elettorale, il testo del governo prevede che l'elezione avvenga con metodo proporzionale: per il Senato il metodo proporzionale verrebbe costituzionalizzato, e sarebbe la prima volta che ciò avviene a livello costituzionale. Per la Camera dei Deputati nulla si dice: resterebbe dunque ferma la discrezionalità del legislatore ordinario nel definire il sistema elettorale.

Nell'ipotesi in cui le due leggi elettorali divergano, e cioè si mantenga la formula maggioritaria per la Camera dei Deputati e si reintroduca il proporzionale per il Senato, potrebbero realizzarsi esiti elettorali differenziati. È vero che, secondo la riforma proposta, il Senato non è più titolare del rapporto fiduciario, ma ad esso toccherebbe l'*ultima parola* su tematiche di grande rilievo per l'indirizzo politico del governo, e cioè tutti i disegni di legge nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in ordine ai quali la Camera dei Deputati può proporre modifiche ma è il Senato a decidere su di esse "in via definitiva" (nuovo art. 70). Si è osservato che in questo modo la funzione di indirizzo politico in materie come la politica energetica o quella dei trasporti o quella del coordinamento della finanza pubblica saranno sottratte alla maggioranza espressa dalle elezioni, presente nella Camera dei Deputati, e affidate a un Senato eletto con la proporzionale; non sussistendo rapporto fiduciario fra Senato e governo, sarà inibito a quest'ultimo di porre la questione di fiducia. Il rischio sarebbe quello di escludere il governo e la sua maggioranza da politiche di settore che "verrebbero affidate a un continuum consociativo tra le regioni e l'assemblea del Senato (A. Barbera, Consociativa la dialettica Senato-regioni, in *Sole24ore*, 31.8.2003). Bisogna pure aggiungere che il disegno di legge Mancino ed altri sul Senato federa-

21. Altra questione è se tali requisiti di eleggibilità – una volta accertata la loro ammissibilità – siano nel merito apprezzabili: critico è ad esempio Bassanini secondo cui "si esclude così chi non fa parte del ceto politico: è una logica di autoconservazione": *Corriere della Sera*, 19.9.2003 e ivi riportata anche l'opinione di Calderisi, che auspica la presenza nel Senato dei presidenti di regione, e di L. Vandelli (fra Camera e Senato "si rischiano enormi sovrapposizioni"). Nel dibattito parlamentare sul Ddl 2544 si è criticata tale restrizione d'accesso, e si è espresso il timore che si formi "un circolo chiuso di politici di professione"; sen. Dato, I comm. Senato, 4.11.2003, boll. Comm., 7.

22. Sull'ipotesi di elezione contestuale del Senato federale e dei consigli regionali v. gli emendamenti al Ddl costituzionale presentati dal governo il 26 novembre 2003. Su questa linea v. l'atto Camera n. 1403, Lusetti e altri (Margherita). Si è pure espresso il timore che sorgano conflitti di competenza sull'assegnazione dei disegni di legge all'una o all'altra Camera: la *bozza* deferisce la decisione *insindacabile* ai presidenti delle Camere, ma anche qui si teme – in situazioni limite – lo stallo. Si ricorda che in altri ordinamenti costituzionali si ricorre alla commissione di conciliazione (prevista anche dalla *bozza*, ma solo per i disegni di legge esaminati collettivamente e paritariamente dalle Camere: ivi, art. 70, comma 3) e che comunque l'ultima parola è affidata, su qualunque progetto, alla camera politica (v. Barbera, cit.).

23. "Se si concede loro un eccessivo significato ideologico si corre il rischio di cadere nel *costruttivismo*: G. Quagliariello, *Maggioritario integrale per un vero bipolarismo*, in *Il Messaggero*, 8.7.2003. Sulla semplificazione del quadro normativo in materia elettorale ("non è possibile che nel nostro Paese si voti con cinque sistemi elettorali diversi"), eliminando in particolare il doppio turno nelle elezioni comunali e provinciali ("gli italiani disertano le urne al secondo turno e il quorum precipita. Alcuni sindaci sono stati eletti dal 25% degli aventi diritto al voto") v. il ministro per l'attuazione del programma di governo C. Scajola, *Corriere della Sera*, 15.9.2003, p. 13.

le (A.S. n. 2320, dell'11.6.2003), dà anch'esso al Senato, che dovrebbe trasformarsi "in organo di rappresentanza diretta delle comunità territoriali" (v. la relazione introduttiva, p. 4), la parola finale sui disegni di legge (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane; principi fondamentali della legislazione concorrente, e comunque nelle materie di competenza legislativa regionale; modifiche territoriali di cui all'art. 132 cost.) per i quali si riconosce ad esso una sostanziale primazia. Anche il progetto dei senatori del centrosinistra conferisce il potere di accordare e revocare la fiducia alla sola Camera dei Deputati²².

4.9 Sul rinnovato interesse per formule elettorali a base proporzionale corretta

In sintesi, i progetti di carattere generale riprendono modelli stranieri che esercitano una certa suggestione (progetto *alla tedesca* Villone-Mancino) o ritornano all'approccio di tipo proporzionale temperato dal premio di coalizione. Il confronto che si è aperto fra le forze politiche muove anche dalla comparazione sul rendimento dei vari sistemi elettorali presenti nell'ordinamento. E qui si pone il tema della *competizione* tra le formule elettorali, e cioè la possibilità che in sede di riforma possa ritenersi maggiormente meritevole uno dei meccanismi che si sono sperimentati a partire dal *fatidico* anno 1993. Dopo tutto – si sostiene da più parti – le leggi elettorali per le Camere molto hanno risentito della redazione *sotto dettatura* suggerita dall'esito del referendum elettorale del 1993; ed ora, passati oltre dieci anni, sarebbe possibile un esame basato sull'esperienza e sul rendimento di ciascun meccanismo, nella consapevolezza che i sistemi elettorali sono strumenti empirici ed approssimativi da adattare alle condizioni storiche e alle necessità politiche²³.

È significativa, sotto questo profilo, la ripresa di interesse che si registra per il sistema introdotto dalla Legge n. 81 del 1993 per le elezioni comunali e provinciali, che si fonda su un meccanismo rispettoso delle singole identità partitiche e che ha dato buona prova nell'assicurare stabilità delle amministrazioni locali.

Naturalmente l'approccio *possibilista* verso una formula proporzionale – corretta dal premio di maggioranza – è contestato da chi teme gli effetti di tale formula sulla dinamica politica nazionale: aumenterebbe – è questo il timore – la ricerca di visibilità da parte delle singole forze, con accresciuta fibrillazione nei rapporti tra partiti; diminuirebbe l'interesse a riconoscere uno specifico ruolo politico-istituzionale al *leader* della coalizione, visto che non sarebbe più nelle mani di quest'ultimo il potere di incidere sulla distribuzione delle candidature, e quindi dei seggi, la cui attribuzione dipenderebbe dalla visibilità conquistata concretamente dai singoli partiti durante il confronto elettorale.

Va segnalato che in numerose proposte emerge l'istanza volta a

dare preciso rilievo giuridico alla coalizione che si presenta al vaglio dell'elettorato. Ciò appare con evidenza nella ipotesi del Ministro per la Funzione Pubblica Mazzella che prevede l'attribuzione di un *surplus* per le forze riunite nella coalizione, anche se il premio resta legato alla permanenza al governo, tanto che l'uscita dal governo o dalla maggioranza determinerebbe – per la forza politica uscente – la cessazione automatica e definitiva del *surplus* ottenuto (v. L. Mazzella, *Meglio il proporzionale con il premio di governo*, Il Messaggero, 8.7.2003, cit., che parla infatti di *premio di governo*). Ed anche una proposta di segno assai diverso – volta a salvaguardare il *recupero proporzionale* dal fenomeno delle *liste civetta* – dà espressamente rilievo giuridico alla coalizione, per evitare i fenomeni di elusione che si sono manifestati nelle elezioni politiche del 1996 e del 2001 (v. atto Camera n. 2620, Soro e altri, cit.).

L'andamento del sistema politico sembra essere nel senso di un graduale assestamento delle alleanze tra le forze politiche; sono esigue le possibilità di successo dei terzi candidati; persiste la frammentazione. Si registra dunque un *trend* verso la *concentrazione bipolare*, e al tempo stesso resta elevato il numero dei partiti presenti nelle arene elettorali e nelle arene parlamentari-consiliari, e ciò a prescindere dal sistema elettorale adottato, dal dosaggio tra seggi proporzionali e seggi maggioritari e dall'entità della soglia di sbarramento (cfr. Chiaramonte, Di Virgilio, *Elezioni regionali del 2000*, cit., 540 ss). La frammentazione partitica rimarrebbe quindi una componente di rilievo del sistema, ma ad essa si affianca la spinta a collegarsi nelle coalizioni che si presentano innanzi al corpo elettorale.

Sistemi elettorali e funzionamento delle istituzioni pubbliche

5.1 Quali criteri per quali obiettivi?

In base a che criteri deve essere valutato un sistema elettorale o, più concretamente, quali riferimenti possono essere d'aiuto nell'inquadrare dibattiti ed esperienze in corso in Italia da oltre un decennio? I protagonisti politici cui spetta attuare le riforme per l'elezione del Parlamento nazionale – tema di questa relazione – si muovono nell'orizzonte temporale definito dalle scadenze elettorali. Poiché ciò è inevitabile in un contesto democratico, il senso di una riflessione più ampia è quello di favorire scelte – laddove esistano opzioni, anche nell'ambito di orientamenti già delineati – che concilino quegli obiettivi di breve periodo con la funzionalità di lungo periodo della democrazia italiana: un'esigenza implicita, e ampiamente condivisa, al tema della governabilità, molto discusso a causa di quella tendenza alla acefalia che ha costituito un tratto costante della nostra storia unitaria¹.

Tuttavia, l'esperienza seguita alla riforma elettorale del 1994 mostra come il problema della *governabilità* non si esaurisca con la cura d'un sintomo – l'assenza d'una maggioranza parlamentare alla coalizione di governo –, ma investa in modo sistematico l'*operatività* dei tre momenti qualificanti che sostanziano l'azione pubblica: funzionalità del Parlamento (dibattiti, deliberati e verifiche delle attuazioni); coerenza e stabilità delle decisioni del governo; attuazioni efficaci di una burocrazia efficiente. Affrontare in modo esplicito questa operatività significa misurarsi con il problema di fondo di un sistema democratico: conciliare la molteplicità di interessi presenti ed attivi nella complessità sociale contemporanea, individuando priorità che portino ad equilibri decisionali non solo compatibili con le risorse a disposizione, ma anche stabili nel tempo ed attuati in modo efficace.

Ciò chiama in causa un governo della concorrenza tra i partiti politici che esprimono quegli interessi e, quindi, la rilevanza del sistema elettorale nel quadro più generale dei freni e contrappesi che caratterizza il costituzionalismo democratico. Non a caso, Taagepera e Shugart concludono il loro studio sistematico dei sistemi elettorali

1. Sul tema ci si può limitare a rinviare – per l'enfasi sulle difficoltà storiche, e paradigmatiche, di riforma delle pubbliche amministrazioni – a de' Stefani (1963) e Galeotti (1997).

osservando che, se un solido sistema politico può rimediare le manchevolezze del sistema elettorale, il miglior sistema elettorale del mondo non può salvare un sistema politico che si muove verso una china pericolosa (1989, p. 235). Una china che, in Italia, è individuabile nell'inefficienza delle pubbliche amministrazioni e nelle dimensioni di un debito pubblico cospicuo (un problema interno prima ancora che problema di rispetto delle clausole del patto europeo di stabilità). Le pagine seguenti intendono offrire spunti di riflessione sistematica sulle connessioni tra sistema elettorale e funzionamento delle istituzioni pubbliche, per mostrare come queste patologie si rapportino ad un mal disegnato governo della concorrenza che, favorendo il proliferare di partiti politici, riduce – come vedremo – l'*accountability* politica, distraendo l'attenzione dalle inefficienze organizzative e generando equilibri instabili rispetto non solo ai vincoli oggettivi, ma anche alle attese inevase dei cittadini. Si vedrà anche come si tratti d'una proliferazione artificiosamente incoraggiata da mal disegnati sistemi proporzionali.

Il quadro interpretativo nel quale muove l'analisi seguente è quello dello studio giuseconomico delle istituzioni in generale e di quelle politiche in particolare, che vantano ormai mezzo secolo di tradizione scientifica qualificata anche dal numero di studiosi cui è stato attribuito il Premio Nobel per l'Economia². Per quanto riguarda le relazioni tra sistema elettorale e funzionamento delle pubbliche amministrazioni, questi studi mostrano come il *trade-off* politico-istituzionale di fondo – quello tra *effettività* dei cittadini e *capacità di risposta* del sistema politico-istituzionale (Dahl e Tufte, 1973) – venga fondato su piani diversi, esaminando da un lato gli strumenti attraverso i quali si manifestano preferenze e bisogni dei cittadini e, dall'altro, le dinamiche interne dei processi decisionali pubblici (si tratti dell'influenza delle lobby o dell'instabilità dei governi di coalizione) e i comportamenti delle burocrazie pubbliche (si veda l'ultima, corposa rassegna di Dennis Mueller, 2003). Per prospettare una visione unitaria, in questa sede l'attività del governo viene considerata come punto d'incontro tra la *domanda* dei cittadini – quale si esprime in larga parte attraverso l'attività politica – e l'*offerta* di politiche pubbliche che si avvalgono di strutture burocratiche, con i problemi connessi d'efficienza organizzativa e d'efficacia dei risultati.

Lo studio di questo punto d'incontro viene preceduto (prima sezione) da una succinta ricostruzione delle principali tappe concettuali che hanno caratterizzato l'evoluzione del costituzionalismo democratico. Ciò al fine di fornire un'idea del metodo dell'analisi giuseconomica delle istituzioni e, nel merito, di qualificare la funzione assolta dalla rappresentanza politica nel quadro di quei freni e contrappesi che caratterizzano il costituzionalismo democratico, con enfasi particolare sull'evoluzione di fondo della concorrenza politica, nelle sue dimensioni ideologiche (in fase di progressivo appannamento) ed organizzative (di rilevanza crescente). Questa premessa permette di affrontare, nella seconda sezione, il tema centrale del

2. Basti citare i nomi di F.Von Hayeck (1973), H.Simon (1978), G.Stigler (1982), J.Buchanan (1986), R.Coase (1991), G.Becker (1992), D.North (1993), W.Vickery (1994), G.Akerloff e J.Stiglitz (2001).

modo in cui la mediazione politica influenza il funzionamento di importanti istituzioni pubbliche: processo di bilancio, federalismo, burocrazia pubblica, ecc. In questo modo si è in grado di esaminare nella terza sezione il tema della riforma elettorale, prospettando i vantaggi dell'adozione di un sistema proporzionale che, nel quantificare in modo adeguato la pluralità di orientamenti presenti, sia anche in grado di contenere una proliferazione eccessiva di partiti politici fini a se stessi.

Le proposte avanzate in Parlamento, pur in una fase iniziale del confronto politico-istituzionale, sono il segno di un processo complesso, in cui si ripropongono alcuni caratteri di lunga durata del sistema politico assieme a istanze di razionalizzazione e alla verifica di rendimento dei meccanismi elettorali che operano nell'ordinamento.

5.2 *L'accountability democratica nel quadro dei freni e contrappesi costituzionali*

Lo studio economico delle istituzioni giuridiche parte dalla constatazione delle inevitabili interferenze reciproche che caratterizzano la vita associata, in modo storicamente crescente. Queste interferenze possono tradursi facilmente in conflitti e prevaricazioni che disincentivano l'impegno individuale o lo distorcono verso esiti inefficienti, definiti tali rispetto agli esiti che potrebbero invece raggiungersi con il maggiore vantaggio possibile per tutti i soggetti coinvolti. Disincentivi e distorsioni si rapportano, in generale, al fatto che soggetti razionali non tengono conto – non *internalizzano*, nel lessico economico – tutti i costi e tutti i benefici che le loro scelte e le loro linee di azione causano agli altri sia in assenza di diritti individuali ben definiti, che a causa dei costi d'interazione (*transaction costs*, nella terminologia di Ronald Coase, oggi sintetizzati in termini di problemi di informazione nascosta e di azione nascosta³) generati dal modo in cui i caratteri intrinseci delle risorse si combinano con le diverse situazioni individuali. Per ovviare a questi inconvenienti, lo scopo dei vari istituti giuridici non è solo quello di definire i *diritti* individuali – condizione necessaria per lo sviluppo di una interazione ordinata e proficua –, ma anche di ridurre quei costi d'interazione, come condizione sufficiente per facilitare lo sviluppo di una interazione efficiente, vale a dire senza sprechi.

Individuando il *continuum* che va dalle situazioni d'interazione più semplici a quelle più complesse, abbiamo ad un estremo tutti gli istituti civilistici che – tutelando i comportamenti da incentivare e penalizzando quelli da disincentivare – favoriscono uno sviluppo decentrato dell'interazione stessa. Il quadro si complica nelle situazioni complesse d'interazione nelle quali viene meno l'incentivo individuale a rivelare la propria domanda⁴ o si prospettano vantaggiosi comportamenti individuali opportunistici, con i quali il vantaggio d'una parte è maggiore della perdita inflitta ad altri. In

3. *Informazione nascosta* si riferisce all'asimmetria informativa delle parti coinvolte nell'interazione (chi *vende* è normalmente più informato di chi *acquista* delle caratteristiche di quanto cede), mentre si è in presenza di *azione nascosta* quando il committente (datore di lavoro, paziente o elettore) si trova nelle mani dell'agente cui si affida (impiegato, medico o rappresentante politico).

4. Ad esempio, quando non è tecnicamente possibile escludere dalla fruizione di beni e servizi coloro che non rivelano la propria disponibilità marginale a pagarli, la fornitura privata si presenta inadeguata o impossibile: il caso dell'ordine pubblico, della viabilità ordinaria o della difesa nazionale.

entrambi i casi, viene ostacolato un coordinamento spontaneo delle iniziative individuali, conducendo ad equilibri finali svantaggiosi per tutti. Di qui la convenienza di un'azione collettiva da un lato per individuare gli obiettivi da perseguire – attraverso decisioni collettive (su quanto produrre e come ripartirne il costo) – e, dall'altro, in grado di imporre coattivamente i comportamenti individuali funzionali al loro raggiungimento. Risolto in questo modo un problema, se ne generano tuttavia di nuovi, specie quando si passa dall'azione collettiva di un piccolo gruppo all'azione pubblica che investe tutta la società. Ciò a causa degli ambiti di discrezionalità di cui godono i soggetti preposti ad esprimere ed attuare quella che diviene, figurativamente, la volontà collettiva. Poiché, infatti, quella discrezionalità combinata con la coazione si presta ad abusi (a causa della ricerca di vantaggi personali o dell'influenza di fazioni⁵), con quali istituti l'ordinamento giuridico può spingere i preposti a quelle decisioni (politici) e alla loro attuazione (burocrati) a internalizzare i benefici e i costi che creano per i cittadini, fruitori e contribuenti a un tempo?

Dall'autocrazia alla democrazia

Si tratta di un problema antico – se solo pensiamo all'interrogativo di Giovenale (“Quis custodiet ipsos custodes?”) o alla chiave interpretativa prospettata da Thomas Hobbes –, che ha trovato nel tempo, e non senza fatica, una soluzione. I punti di riferimento concettuale per ricostruire il percorso storico della soluzione sono rinvenibili da un lato nella riflessione di Douglass North (1981 e 1990) e, dall'altro, nell'analisi di Albert Breton (1989) sulle dialettiche concorrenziali tra forme private e pubbliche di governo dell'interazione, richiamate più avanti.

Per il momento, partiamo dall'osservazione di North per cui gli autocrati d'ogni tempo e d'ogni paese non sono in grado di adottare ordinamenti giuridici che incoraggiano lo sviluppo economico e sociale – che pure aumenterebbe il gettito fiscale e, quindi, le risorse che gestiscono con le prebende connesse – in quanto da un lato devono *subire il controllo* interessato degli *agenti* di cui si avvalgono per l'esercizio del potere e dall'altro devono *tenere conto* degli interessi *forti*, concedendo loro privilegi a scapito dell'efficienza e dello sviluppo dell'intera società. Si tratta di due spunti che verranno allargati ed istituzionalizzati – anche se con inevitabili rotture formali traumatiche – dal costituzionalismo democratico moderno nell'intento di vincolare i detentori del potere a scelte che internalizzino gli interessi di tutte le componenti sociali. Infatti, quel controllo interno degli agenti si svilupperà in una divisione interna del potere che diverrà esplicita e formale con i *freni e contrappesi* di Madison, mentre quel dover tenere conto si trasformerà in una *accountability politica* – l'essere chiamati a rispondere delle scelte effettuate – nei confronti di tutto l'elettorato. Questo secondo punto implica una sottile, quanto importante, continuità logica che chiarisce l'autentica funzione ultima delle elezioni

5. Nella terminologia di James Madison, ché oggi si parlerebbe di gruppi di pressione o di lobby, talora visti nella funzione positiva di fornire informazioni sui temi in discussione.

democratiche, sottolineata da Karl Popper (1945), in relazione alla difficoltà di configurare una *volontà collettiva*: un aspetto importante sottolineato più o meno contestualmente da Joseph Schumpeter (1943) che, partendo dalla impossibile esistenza d'una volontà popolare come insieme di volizioni univoche e definite, implica una volontà popolare come *output* finale più che come preciso *input* iniziale. Nell'interpretazione di Popper, la valenza effettiva di libere elezioni non è nel realizzare quel *governo del popolo* vagheggiato da molti come risposta alla domanda⁶ – posta da Platone, sottesa alla nozione medievale di legittimità e ripresa da Karl Marx – di chi debba dirigere la cosa pubblica: i sapienti, quanti investiti del potere per grazia divina, i lavoratori? Per Popper, la domanda *realistica* che una *teoria politica razionale* deve porsi è quella d'individuare come liberarsi di governanti cattivi o inetti senza violenza o spargimento di sangue. In questo senso, le elezioni contano non perché scelgono i migliori, ma perché permettono di cacciare e cambiare i governanti senza traumi (con *transaction costs* modesti, potremmo dire in termini coasiani).

Anche il ruolo svolto dai freni e contrappesi interni all'architettura costituzionale può essere letto in antitesi a quella visione tradizionale che – nel cercare di conferire il potere ai *migliori* – sottintendeva la percezione del potere politico come d'un qualcosa d'impossibile vincolo esterno. Se la percezione è antica, antica è anche la soluzione nella divisione interna del potere, che realizza una sorta di *divide et impera* rovesciato. Se Finer (1979) sottolinea l'invenzione da parte della repubblica romana del sistema dei *checks and balances* (si noti il plurale: con un solo freno, sussiste il rischio di subordinazione; con un solo contrappeso, il rischio di paralisi o collusione), Gordon (1999) mostra la loro presenza nell'antica Atene, nella repubblica di Venezia e nelle Province unite d'Olanda. Risale convenzionalmente a Montesquieu la prima riflessione sistematica sulla divisione dei poteri pubblici come presupposto di libertà⁷: attribuendo ad un organo diverso ciascuna delle tre funzioni essenziali dello Stato, ciascun organo – difendendo le proprie prerogative – viene a garantire le libertà di tutti. Ma è con l'indipendenza americana che si ha la prima costruzione consapevole moderna d'un sistema del genere, partendo dalla nota osservazione di Madison: “non essendo angeli a governare gli uomini [...] è d'uopo rafforzare il controllo popolare con garanzie ausiliarie”, ovviando alla possibile “mancanza di più alti ideali con il contrasto e la rivalità di interessi” da intessere nello stesso disegno costituzionale (*Federalist papers*, n.51). Di qui quel sistema di freni e contrappesi che una vulgata politica – influenzata forse dal famoso discorso del 1867 agli elettori di Bristol di Walter Bagheot – considera come tipicamente americana. Se già le riflessioni di Montesquieu si erano basate sull'esperienza del governo britannico, Mount (1992) mostra con chiarezza come questo governo sia stato per secoli, e rimanga tuttora, basato sul principio della separazione e del bilanciamento dei poteri.

6. Si tratta di un'impostazione retorica (nell'accezione aristotelica di arte del persuadere), presente anche nel preambolo della Costituzione europea, che svolge il ruolo importante d'incoraggiare la partecipazione politica, di fronte a quell'irrazionalità del voto messa in evidenza per la prima volta da Downs (1957): anche North insiste sull'importanza delle ideologie nel ridurre i rischi del *free-riding* (astensione dal voto, in questo caso).

7. Questo è il tema sviluppato nell'XI libro de *L'esprit des lois* (1748). Per i riferimenti ad Aristotele (*La politica*, IV, 14-16), si veda Panagopoulos (1985). Ma molti autori del passato – da Marsilio da Padova a John Locke – insistono su questo punto.

Partiti politici e sistemi elettorali

Se il mercato concorrenziale funziona grazie a meccanismi di *exit* (quando un negozio vende beni o una compagnia assicurativa servizi a prezzi troppo costosi, il consumatore *esce* e cerca altri fornitori), il settore pubblico funziona attraverso meccanismi di *voice*: i cittadini protestano, scrivono ai giornali o organizzano comitati. Perché questa *voice* si esprima ed abbia influenza, è necessario che qualcuno si faccia promotore di iniziative. Qui entrano in gioco i *leader*, sociali o politici, la cui importanza è confermata dal fatto che la loro eliminazione costituisce il primo obiettivo d'ogni repressione: popoli o gruppi sociali senza *leader* non esistono, potendo al massimo reagire con tumulti disordinati. Poiché, hegelianamente, vale anche la proposizione inversa, questi *leader* si presentano come imprenditori politici che, secondo la descrizione di Schumpeter (1943), fanno emergere le domande ed i bisogni più o meno latenti della gente, che altrimenti rimarrebbero inesprese o insoddisfatti. I leader politici, in qualche modo, necessitano sempre di oppositori. Non a caso, agli albori della democrazia inglese, Oliver Cromwell dovette rompere la tendenza a scegliere come rappresentanti delle comunità locali gli esponenti delle famiglie più illustri moltiplicando il numero dei rappresentanti in modo da creare una dialettica politica locale (Kishlansky, 1986). Con l'affermarsi della democrazia, l'elezione dei rappresentanti comportò necessariamente la formazione dei partiti politici. Nell'Assemblea Costituente francese del 1789 fu per processo spontaneo che si addivenne alla formazione di *club* tra i membri dell'assemblea per coordinare la loro azione, sulla base di orientamenti che già tre anni dopo, con l'elezione della Convenzione, costituivano dei punti di riferimento abbastanza precisi. Comunque, è con l'affermarsi dei Parlamenti nel corso dell'800 che l'evoluzione dei partiti politici si collega strettamente con quella dei sistemi elettorali. La rilevanza di questa connessione da un lato e, dall'altro, l'impatto esercitato sullo sviluppo e le dimensioni dell'azione pubblica è abbastanza intuitivo, se solo si procede ad un confronto superficiale tra Svezia e Svizzera. Per quanto si parli di eccezionalità svizzera, in termini di ruolo svolto dalla democrazia diretta, è un fatto che due paesi – analoghi per popolazione e sviluppo economico-sociale – presentino vistose differenze per quando riguarda dimensioni ed incisività dell'intervento pubblico.

Senza entrare in ulteriori dettagli storici, è sufficiente richiamare come il sistema maggioritario si sia storicamente presentato come evoluzione spontanea delle antiche rappresentanze geografiche, quando ancora il tema della libertà era vissuto non come questione di libertà individuale, ma come problema di comunità – geografiche o professionali – nei confronti del potere unitario centrale dei re⁸. Il sistema proporzionale è d'origine più recente, in relazione alle preoccupazioni delle classi dirigenti all'essenzone del suffragio e preferito da partiti timorosi di essere eliminati con l'estensione del diritto di voto verificatasi tra la fine dell'800 e gli inizi del '900.

8. Il tema della proporzionalità, comparso per primo a livello ecclesiastico (concili ed ordini religiosi: Finer, 1997), si pose nella sfera politica solo per determinare il numero dei rappresentanti da eleggere. Ciò avvenne con la convocazione degli Stati Generali in Francia e con la Costituzione americana: quest'ultima nulla afferma sul sistema elettorale – considerando implicitamente ovvio quello maggioritario – ma si soffermò sul compromesso dei 3/5 (uno schiavo contava per 3/5 nello stabilire il numero dei rappresentanti dello Stato nel Congresso).

È stato con l'incertezza determinata dall'estensione del suffragio elettorale tra la fine dell'800 e gli inizi del '900 che cominciò ad essere introdotto il sistema proporzionale, una decisione strategica delle élite politiche per prevenire le agitazioni popolari e proteggere la loro presenza politica (Rokkan, 1970; Boix, 1999; Acemoglu e Robinson, 2000). Questo perché i partiti dominanti tradizionali erano incerti sulla forza elettorale dei nuovi entranti e sulla loro capacità di raccogliere consenso. *Ex post*, questo si è verificato per molti paesi dell'Europa continentale passati al sistema proporzionale prima o dopo la prima guerra mondiale. Mentre, la debolezza dei nuovi partiti e la forza di quelli tradizionali spiega la permanenza del sistema maggioritario in Gran Bretagna e negli Stati Uniti (per i molti aggiustamenti minori ed i relativamente pochi cambiamenti rilevanti verificatisi successivamente nei vari paesi, si rinvia a Taagepera and Shugart, 1989).

In sede scientifica non si è discusso molto sulle preferenze dei politici in proposito – anche se in ultima analisi sono quegli stessi politici a decidere, spesso in ottiche di breve periodo, sulle *regole del gioco* che li riguardano –, ma è un fatto che il mondo politico tenda a preferire il sistema proporzionale in quanto esso incoraggia la presenza di programmi elettorali che, grazie all'orientamento ideologico, fanno più presa sulla lealtà degli elettori concedendo in questo modo più libertà di azione agli stessi politici. Poiché si tratta di un aspetto importante, è necessario esaminare la natura dell'interazione tra cittadini e rappresentanti al fine di mettere in evidenza il conflitto latente che sussiste tra l'interesse dei primi a tenere sotto controllo i secondi e l'interesse di questi ultimi a proteggere la loro attività, e quindi la loro sopravvivenza politica, da quel controllo. Del resto, è proprio la relazione tra rappresentanti e rappresentati a modellare l'evoluzione sostanziale di un sistema politico anche formalmente immutato, attraverso processi di apprendimento tutt'altro che neutrali.

Se Schumpeter (1943) vede nei partiti, e nelle loro ideologie, strategie volte a limitare la concorrenza (come i *cartelli* nel mercato), Downs (1957) si è limitato a descriverli come compagini omogenee di individui tesi alla conquista legale del potere, considerando le loro ideologie come strumenti volti a fare risparmiare costi di informazione agli elettori (che possono prescindere dal considerare in dettaglio tutte le singole proposte), ma utili agli stessi politici per appellarsi contemporaneamente a più gruppi sociali. In un'impostazione meno descrittiva, ci si è soffermati in altra sede (Galeotti e Breton, 1985) sul ruolo sociale svolto dai partiti politici – permettere la stabilità d'una relazione che si sviluppa in condizioni di incertezza, in presenza di elevati costi informativi e senza una garanzia esterna di adempimento⁹ – e sul modo in cui il sistema elettorale influenzi organizzazione dei partiti da un lato e piattaforme elettorali dall'altro. In particolare, vengono messe in evidenza le *relazioni verticali* tra votanti e rappresentanti che, per essere efficaci, necessitano di una qualche struttura organizzativa, identificabile in termini di *relazioni*

9. Il partito, infatti, si presenta come la struttura che, facilitando i flussi d'informazione, da un lato riduce i costi della partecipazione individuale e dall'altro controlla il comportamento dei rappresentanti eletti, garantendo continuità e coerenza nella traduzione degli orientamenti generali in iniziative e decisioni concrete. Come organizzazione caratterizzata da un orizzonte temporale più lungo di quello dei singoli candidati, ha tutto l'interesse a investire in una reputazione ed a mantenerla, evitando guadagni immediati a spese di quelli futuri: riducendo così rischi e costi dell'attività politica, favorisce la vitalità del sistema democratico. A supporto, si può citare il fatto che il tasso di partecipazione elettorale è, in tutti i paesi, più alto nelle elezioni politiche che nei referendum (che dovrebbero rappresentare l'alternativa preferita ad un elettorato che non ami delegare le proprie scelte), ma nelle città americane che proibiscono candidature contraddistinte dall'etichetta partitica, il tasso di partecipazione è sempre più basso di quello che si verifica dove sono presenti candidati di partito.

orizzontali che coinvolgono i quadri ai vari livelli, nonché i rapporti tra rappresentanti e quanti occupano posizioni di vertice nei vari centri decisionali pubblici. Nello svolgere il suo ruolo sociale – farsi portavoce delle esigenze della gente e, quindi, orientare le scelte pubbliche –, un partito può utilizzare combinazioni diverse di questi *input* verticali ed orizzontali, mobilitando l'opinione pubblica (organizzando dibattiti, campagne e manifestazioni) oppure inserendo (o togliendo) un tema dall'agenda politica, orientando i lavori delle commissioni parlamentari, ecc. Sono proprio le diverse combinazioni tra questi due tipi di relazioni a qualificare le caratteristiche di un sistema politico.

Due estremi vengono subito alla mente: uno basato su partiti in cui sono preminenti le relazioni verticali dove l'enfasi prevalente è sulle realizzazioni, l'altro basato su partiti molto centralizzati, dove prevale il momento orizzontale cementato più su basi ideologiche che sulle realizzazioni concrete. Questo secondo caso può, al limite, portare alla patologia di un sistema democratico, rovesciando la stessa logica rappresentativa: sarebbero i rappresentanti – in nome dei principi di cui sono interpreti – a comunicare ai rappresentati quanto devono correttamente approvare, godendo di fatto di ampi gradi di libertà nelle loro scelte concrete e, quindi, di rendite politiche. Resta, allora, da chiarire come le regole elettorali influenzino quella combinazione di relazioni, con riflessi precisi sulla qualità della concorrenza dell'intero sistema politico.

I sistemi elettorali influenzano la combinazione di *input* verticali ed orizzontali, soprattutto nel modo in cui il pungolo della sconfitta influenza l'attenzione dei politici nei confronti degli elettori e, quindi, il contenuto delle piattaforme elettorali. Per quanto riguarda il pungolo, in generale i sistemi proporzionali – con le eccezioni che vedremo – riducono l'impatto politico delle eventuali oscillazioni di voto al momento della loro traduzione in seggi¹⁰, oscillazioni che invece vengono accentuate con un sistema maggioritario. Ne consegue che mentre quest'ultimo favorisce al massimo l'attenzione verticale – con qualche inconveniente – e quindi piattaforme elettorali più specifiche, i sistemi proporzionali incoraggiano le relazioni orizzontali, dando luogo a piattaforme elettorali più generiche e ideologiche, con l'obiettivo di appellarsi a gruppi sociali più ampi. Ma un voto molto ideologico diminuisce la concorrenza politica, anche in presenza di molti partiti, poiché rende più costoso l'*exit* e quindi aumenta i gradi di discrezionalità di cui godono i *leader* politici. Un sistema proporzionale, infatti, tende a bloccare quegli stessi elettori razionali nelle loro scelte, per due ragioni. In generale, perché incoraggia la formazione di un numero maggiore di partiti (un grande partito che si dimezza corre il rischio di sparire con un sistema maggioritario). Inoltre, è interessante osservare che quando la proporzionalità si combina con un elevato numero di partiti, i risultati elettorali tendono ad essere più stabili di quanto non si verifichi con l'altro sistema.

10. In alcuni casi il sistema proporzionale addirittura *stabilizza* i risultati elettorali al momento della loro traduzione in seggi: ad esempio, nel dopoguerra, la SDP tedesca ha avuto una oscillazione del 12,8% dei seggi contro una oscillazione del 14,5% dei voti.

Questo risultato empirico – per cui la mobilità elettorale, cioè gli spostamenti di voto da un partito all'altro, tendono ad essere minori con il sistema proporzionale – si può spiegare con il fatto che la frammentazione partitica comporta piattaforme ideologiche più vicine alle preferenze degli elettori. Ne consegue che gli elettori incontrano *costi* elevati nello spostare il proprio voto da un partito all'altro: di conseguenza, in ambito politico la concorrenza tende a diminuire con l'aumento dei partiti (una volta superato un numero minimo, non c'è dubbio!) proprio perché si creano le condizioni di una concorrenza monopolistica che – incoraggiando la lealtà dei votanti – aumenta il costo del passaggio da un partito all'altro. Quando gli elettori vengono in qualche misura ad essere bloccati nelle loro scelte, viene incoraggiata la dimensione orizzontale delle relazioni politiche: per fissare le idee, lo sviluppo del momento orizzontale verrebbe ad essere massimo in presenza di un elettorato dalle scelte assolutamente stabili. Nel medio/lungo periodo ciò può determinare crisi di fiducia nel sistema, che spesso si esprime con l'astensionismo o con un voto di protesta.

Tuttavia, non è corretto parlare di sistema proporzionale in generale, dal momento che esso si presenta in molte varianti, da cui – ad esempio – può o meno scaturire l'inconveniente (salvo il STV) di abbassare il costo della formazione di nuovi partiti, sino ad arrivare al punto in cui è la stessa offerta a creare suddivisioni inesistenti presso l'elettorato. Inoltre, l'accentuarsi delle connotazioni ideologiche cui sono spinti a ricorrere, per differenziarsi (come nella concorrenza monopolistica del mercato) porta al risultato singolare per cui la concorrenza politica si riduce, non aumenta, con il numero dei concorrenti, favorendo in questo modo la formazione di rendite politiche. In questo modo si riduce l'*accountability* politica e il momento delle elezioni (il giorno del giudizio, nell'efficace termine di Popper) perde molto del suo mordente. Il fatto che un numero eccessivo di partiti riduca la concorrenza politica effettiva è un punto da tenere presente nella valutazione comparata delle diverse regole elettorali.

Si può addirittura parlare di un intrappolamento degli elettori nelle loro scelte, ponendo loro il dilemma tra il votare per il *loro* partito o l'astenersi dal voto, indebolendo lo stesso sistema democratico (da sviluppare secondo le linee discusse in Galeotti, 2003).

Dalla concorrenza tra istituzioni alla preminenza dell'elettore mediano: la de-ideologizzazione della politica

Breton (1989, 1996) inquadra la concorrenza politica nel contesto più ampio di tutti i centri, formali ed informali, d'influenza – inclusa la burocrazia pubblica – che esprimono le molte diverse *domande* dei gruppi sociali. Un sottoprodotto interessante di questa riflessione è quello di risolvere il problema posto dalla cosiddetta *legge di Wagner* sull'espansione secolare dell'intervento pubblico¹¹, talora intesa come prefigurazione di un ineludibile socialismo, anche se in qualche spiazata dall'arretramento dello Stato nell'ultimo quarto di secolo. Breton

11. Questa legge prende il nome dall'economista che, alla fine dell'800, ha per primo messo in evidenza gli aumenti crescenti dei bilanci pubblici, un fenomeno accentuatosi con i due conflitti mondiali e con l'affermarsi del *Welfare State*. Tra le spiegazioni tradizionali – quasi sempre del tipo *post hoc, propter hoc* – si possono ricordare quelle che sottolineano l'influenza dei gruppi di interesse (Olson, 1982), delle burocrazie pubbliche (interessate ad estendere i loro *imperi burocratici*) e dei sistemi elettorali, accanto a fenomeni d'illusione fiscale (i contribuenti percepirebbero come minore il costo di spese finanziate con il debito pubblico).

suggerisce le ragioni che favoriscono l'espansione del settore pubblico, ragioni che portano con sé i freni al suo sviluppo. Nello spiegare perché il settore pubblico subisca fasi di espansione e di restringimento, Breton muove da una duplice premessa:

- a. la gente è del tutto indifferente alla fonte d'offerta, privilegiando piuttosto qualità e costi dei beni e servizi offerti (quanto una volta veniva offerto dal settore privato e successivamente fornito dal settore pubblico oggi tende a tornare al settore privato: dai servizi sanitari a quelli postali, dalla sicurezza dei cittadini ai monopoli pubblici);
- b. *Mercato e Stato* sono etichette che includono al loro interno una pluralità di istituzioni: nel primo caso, tutte le istituzioni della società civile (gli enti senza fini di lucro, religiosi o filantropici; le imprese, capitalistiche o cooperative; le società di persone; la stessa famiglia nella sua evoluzione, ecc.) e nel secondo i diversi livelli ed articolazioni delle strutture pubbliche (governi locali, centrali e sopranazionali, consorzi, autorità indipendenti, aziende pubbliche, ecc.).

Tutte queste istituzioni si avvalgono di strumenti diversi per controllare i comportamenti individuali che si sviluppano al loro interno e nei rapporti con l'esterno e, quindi, ridurre i costi d'interazione nelle forme d'interdipendenza complessa. L'argomento si sviluppa discutendo i fattori che, nel tempo, influenzano i vantaggi comparati di cui godono le diverse istituzioni, viste come fonti d'offerta dei beni e servizi che interessano i cittadini. La nozione di vantaggio comparato rinvia ad una realtà concorrenziale: *vince* chi di volta in volta è meglio attrezzato a fornire i beni a un costo minore, coazione inclusa.

Infatti, le varie fonti d'offerta utilizzano combinazioni diverse di strumenti per coordinare e controllare i comportamenti, affrontando i problemi di informazione e di azione nascosta. Questi strumenti sono influenzati da fattori diversi: dalle economie di scala ai costi decisionali¹², dall'evoluzione tecnologica allo sviluppo differenziato della produttività dei fattori produttivi. Quando le condizioni sono tali che solo pressione sociale, incentivi selettivi e richiamo a valori etici sono in grado di garantire controlli effettivi, famiglie e organizzazioni volontarie godranno di un vantaggio rispetto all'azione pubblica. Ne consegue che le trasformazioni sociali che riducono l'efficacia di questi strumenti, spostano il vantaggio relativo a favore di altre fonti di offerta, dalla fabbrica alla fornitura pubblica. Questo è quanto sembra essersi verificato a partire dalla rivoluzione industriale, con la crisi della famiglia patriarcale, tipica della civiltà contadina, accompagnata da una crescente secolarizzazione della vita e degli istituti sociali, con un impatto decrescente delle iniziative religiose e filantropiche in settori come sanità, istruzione, assistenza agli orfani, agli anziani e ai bisognosi. In questo modo, il ruolo della pressione sociale nel controllare i comportamenti devianti, è diminuito con l'affermarsi e l'estendersi del mercato moderno: la mobilità di persone e di lavoro

12. Pari all'ammontare di risorse (tempo, danaro ed energie) assorbite dai processi di scelta, sia che si tratti di raggiungere un accordo (dove i piccoli gruppi in posizione di vantaggio), che delle procedure di routine che caratterizzano l'organizzazione interna, dove i grandi gruppi si trovano in vantaggio.

hanno favorito un anonimato che ha distrutto molte relazioni sociali, facendo venir meno l'efficacia di quella pressione nel sostenere codici di comportamento. Queste stesse trasformazioni sociali hanno l'efficienza degli strumenti in mano alle autorità pubbliche: il mercato capitalistico che pavimenta la strada per l'intervento pubblico. Lo sviluppo degli scambi di mercato e l'affermarsi dell'impresa capitalistica – con la mobilità e urbanizzazione della popolazione, l'estensione del lavoro dipendente, lo sviluppo della contabilità moderna con le sue fatturazioni e registrazioni – hanno facilitato la tecnologia del prelievo fiscale mentre richiedevano un maggiore intervento pubblico per la viabilità, sicurezza interna, scolarizzazione e sicurezza sociale.

Negli ultimi decenni, tuttavia, l'evoluzione sembra essersi invertita con una crescente globalizzazione dei mercati mondiali che sta rendendo sempre più difficile per i governi nazionali controllare e tassare i flussi internazionali dei capitali. In breve, in economie aperte e in assenza di marchingegegni di coordinamento sovranazionale, le forze del mercato tendono a minare la capacità del governo di utilizzare lo strumento impositivo. In questo senso, quella stessa espansione dei mercati che ha dapprima favorito l'espansione del settore pubblico, ne sta poi minando le basi, con pressioni opposte, cosicché non sembra sussistere nulla di irreversibile o a senso unico in queste dinamiche evolutive¹³. In conclusione, poiché tutte le istituzioni sociali si fronteggiano ed interagiscono reciprocamente, la dinamica concorrenziale innestata dall'evoluzione dei vantaggi comparati ha comunque contribuito a ridurre inefficienze ed eccessi di pressione¹⁴, con andamenti tendenzialmente ciclici che vedono talora i meccanismi politici sostituirsi alle istituzioni della società civile, e talora il viceversa. Una analisi che costituisce un tassello importante in quella che è possibile definire come la laicizzazione o de-ideologizzazione della politica.

Dove porta questa concorrenza tra leader? Seguendo Downs (1957), possiamo studiare l'equilibrio che scaturisce dalle elezioni con l'aiuto di una analogia spaziale, indicando tutte le possibili proposte politiche come punti collocati lungo un asse di scelta ideologica (interpretando la tradizionale distinzione destra/sinistra come percentuale di controllo pubblico del sistema economico). Se si assume che il votante X abbia un proprio punto ideale, la distanza tra quel punto e le proposte dei singoli candidati verrà percepita come un costo e per minimizzare quel costo, X voterà per la proposta più vicina. Se supponiamo – come plausibile – che le preferenze della gente presentino una distribuzione statistica normale (dal profilo a campana), è facile comprendere come candidati interessati a massimizzare i voti tendano a convergere sulle posizioni preferite dagli elettori collocati verso il centro della distribuzione delle preferenze. Questo risultato – noto come *teorema dell'elettore mediano* (la mediana è la media statistica che divide il totale dei votanti al 50%) – suppone che ci sia

13. Secondo una vivace analogia suggerita da Stigler, "usiamo il carbone quando si presenta più efficiente per riscaldare le nostre case e far funzionare le nostre fabbriche. Allo stesso modo, ricorriamo allo Stato per costruire strade e riscuotere imposte quando è lo strumento più efficiente per farlo".

14. Quando l'utilità ottenuta dai singoli è minore di quella ottenibile sulla base di prezzi eguali ai costi marginali, inefficienze ed eccessi di pressione sono assimilabili a coazione: quest'ultima, quindi, non è presente solo nell'azione pubblica, ma anche nei mercati, comunque causata: frode, indolenza, incompetenza o opportunismo.

un solo asse di scelta, che tutti votino e presentino preferenze spazialmente coerenti.

Su questa base, George Stigler (1971) vede nella concorrenza elettorale lo strumento per ridurre le rendite politiche che in buona misura accompagnano sempre l'esercizio del potere. Si tratta di una considerazione importante che, in termini di una progressiva de-ideologizzazione della politica, esprime bene la posizione di Karl Popper. [MEGLIO: A causa di questa tendenziale gravitazione verso il centro, Stigler (1972) ha osservato che la funzione precipua del metodo democratico non è quella di seguire le preferenze della gente – anche un autocrate razionale è interessato a farlo –, quanto nel ridurre le rendite di cui godono i politici, premiando elettoralmente chi di volta fornisce beni e servizi pubblici a prezzi-imposta minori. Dal momento che inefficienze e costi eccessivi si collegano ai gradi di discrezionalità di cui godono i preposti, l'attenzione va dedicata al modo in cui le istituzioni politiche accentuano o riducono quella discrezionalità potenziando il ruolo della concorrenza interna al sistema politico. In questo quadro un ruolo importante è svolto dalle ideologie nel creare una fedeltà di voto – riducendo quindi una effettiva concorrenza politica sui programmi concreti – che di fatto equivale ad un assegno in bianco concesso ai politici.] Questa conclusione di Stigler, se letta con la visione concorrenziale delle istituzioni suggerita da Breton – visione che si gioca sui vantaggi tecnici che di volta in volta possono avvantaggiare alcune fonti d'offerta a scapito di altre – conferma la diversa natura della concorrenza politica stessa.

5.3 Dialettica degli interessi, mediazioni politiche e funzionamento delle istituzioni

Quanto visto sinora acquista un significato preciso quando vede i partiti all'opera nell'orientare l'attività di tutta la macchina istituzionale pubblica al servizio concreto della società, indirizzando il funzionamento delle istituzioni. Per questioni di spazio, è opportuno concentrare l'attenzione sugli aspetti più importanti che riguardano il processo annuale di formazione dei bilanci pubblici – visto come paradigmatico, anche se non unico, punto d'incontro tra domanda e offerta –, sull'efficienza della burocrazia, sulla riforma in senso federale dello Stato nonché sull'aspetto relativamente trascurato, ma importante, della presenza di rappresentanti pubblici (si nomina soprattutto parlamentare) presso organi indipendenti, talora per dettato costituzionale, come nel caso dell'autogoverno della magistratura.

Due sono le premesse implicite all'analisi che segue. La prima è quella espressa dall'osservazione di Schumpeter per cui la "la democrazia nasce povera", nel senso che ogni euro di spesa deve essere finanziato da un euro di imposta. Ne consegue che se quell'euro non viene impiegato nel senso migliore, il prelievo si riduce ad una distruzione di ricchezza¹⁵. La seconda è relativa al fatto che – a parte

15. Il fenomeno studiato da oltre un secolo nella Scienza delle finanze in termini di *eccesso di pressione delle imposte*.

circostanze eccezionali – i processi decisionali democratici non possono che essere lenti nella fase di maturazione, quanto dovrebbero essere rapidi ed efficienti in quella d’attuazione. Quella lentezza iniziale si rapporta alle esigenze di consultazioni, trattative ed accordi inevitabilmente scaturente dal contrasto tra la pluralità delle esigenze ed i vincoli di bilancio. Poiché ai diritti conferiti a qualcuno corrispondono sempre costi per altri, si tratta di pervenire ad ordinare (*ranking*) le priorità da seguire sino a quando sussistono risorse: meglio, sino a quando il vantaggio sociale dell’ultimo euro speso è pari al costo sociale dell’ultimo euro prelevato come imposta.

Questo ordinamento delle priorità non può che essere condiviso se si vuole che le decisioni della maggioranza aumentino il benessere generale, pervenendo a decisioni stabili e rispettate. Nelle decisioni democratiche, viste come decisioni condivise, resta il ruolo fondamentale che deve essere assolto dalle decisioni a maggioranza.

Inutile sottolineare come queste osservazioni comportino che una concorrenza politica che non rispetti i vincoli di bilancio si riduce ad un “tra due litiganti, il contribuente perde”. E l’inconveniente diviene più grave quando diventa impossibile individuare i responsabili di quella perdita: la *accountability* diventa evanescente (il debito pubblico come formatosi in passato e come oggi è difficile abbatterlo: le due facce della stessa medaglia) e l’inefficienza delle amministrazioni pubbliche.

Il processo di formazione del bilancio pubblico

Il processo di bilancio costituisce l’epitome dell’incontro tra le attese della società – le domande dei cittadini – e le politiche che sostanziano l’offerta pubblica, qualificando in pieno la responsabilità del governo come si sviluppa e si modifica annualmente. Il processo di bilancio in Italia si presenta come somma di due fasi, la prima propria del modello Westminster, la seconda propria del modello U.S. Congress [da sviluppare con i due diagrammi]: il non plus ultra della democrazia, quindi? O, piuttosto, la ricerca (disperata) di un equilibrio stabile che comunque non si riesce a raggiungere, ottenendosi solo la sommatoria degli inconvenienti dei due sistemi? [NOTA: L’insuccesso di questi giorni – il fatto cioè che nemmeno un governo con una forte maggioranza e con un Presidente del Consiglio personalmente più forte di tutti quelli che lo hanno preceduto – sia riuscito ad evitare gli slabbramenti finali, mostra la debolezza del sistema, che certo non può essere ovviata conferendo il potere di scioglimento delle Camere (un potere di fatto conquistato in UK).]

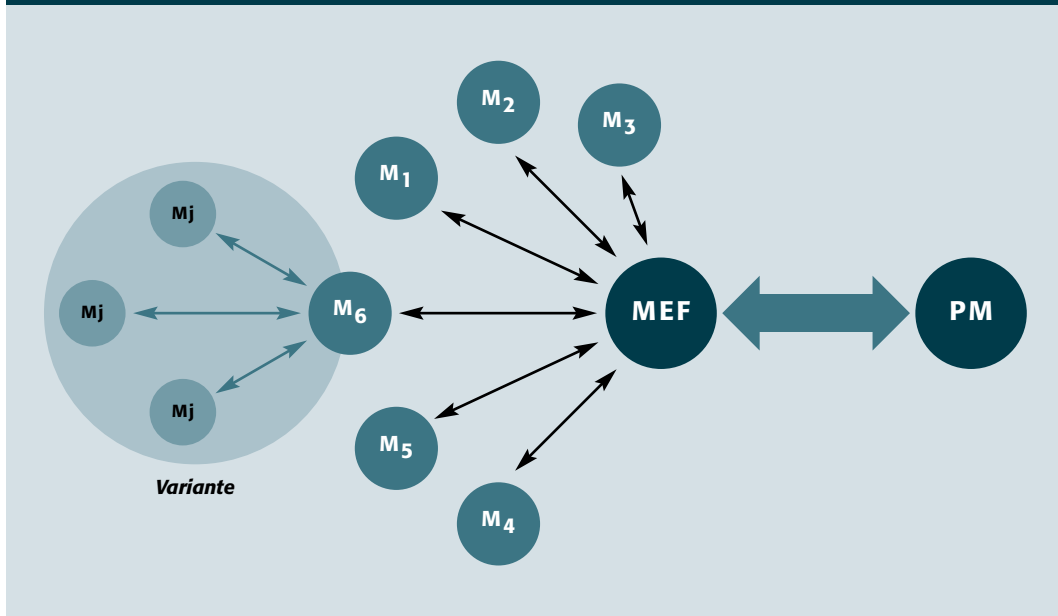
Sul piano formale, [in Italia] questo processo parte sempre dalla proposta dell’esecutivo per concludersi con l’approvazione parlamentare. In Italia, la proposta è cadenzata dalla presentazione entro il 30 giugno:

- a) del Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), che permette al Parlamento di conoscere le linee politiche e finanziarie del governo e d’approvarle con una risoluzione

- che definisce il saldo netto da finanziare e, entro il 30 settembre da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze;
- b) del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge del bilancio, presentati e discussi contestualmente dal Parlamento onde far sì che il bilancio tenga conto delle innovazioni impostate dalla Finanziaria, anche se poi sottoposte ed approvate nei provvedimenti collegati successivi.

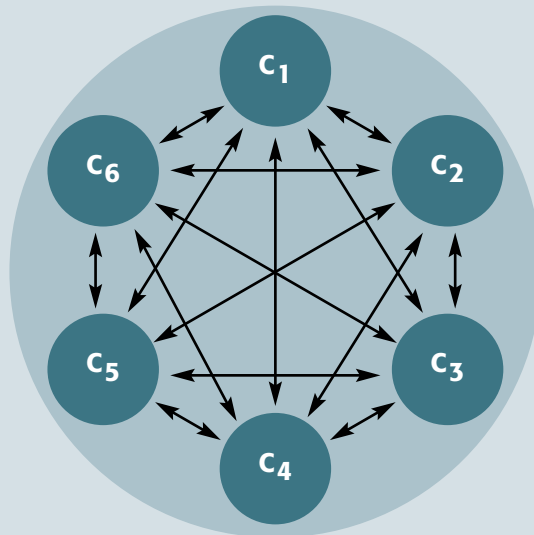
La fase della discussione e approvazione parlamentare avviene in una apposita sessione – detta, appunto, di bilancio – durante la quale viene sospesa ogni attività legislativa suscettibile di modificare l'equilibrio finanziario e nella quale i regolamenti delle Camere attribuiscono ai rispettivi presidenti il potere di dichiarare inammissibili gli emendamenti, d'iniziativa parlamentare o governativa, che violano l'oggetto proprio dei due disegni di legge o i saldi netti da finanziare stabiliti dal DPEF. Anche se queste due fasi – proposta ed approvazione – sono formalmente presenti in ogni assetto democratico, enfasi e contenuti politici variano proceduralmente da Paese a Paese.

In estrema sintesi, è possibile contrapporre il modello strettamente parlamentare – tipico del sistema britannico, nel quale è nettamente prevalente il ruolo svolto dal Gabinetto – al modello presidenziale americano, dove (con una interessante contraddizione lessicale) è invece nettamente prevalente il ruolo svolto dal Congresso. È importante soffermarsi brevemente su questi due modelli, non per indulgere alla nostra frequente esterofilia, ma per mostrare come il problema comune ad ogni sistema democratico – conciliare la pluralità di esigenze da soddisfare attraverso accordi e trattative politiche che convergano su precise priorità – venga affrontato in maniera diversa, pur convergendo nello stesso risultato: pervenire a decisioni stabili e coerenti, sia in termini d'equilibri finanziari di medio periodo che di attuazioni efficaci nel breve. Dal confronto emerge come il caso italiano – caratterizzato da una singolare combinazione dei due modelli – comporti sovrapposizioni di responsabilità decisionali che impediscono d'identificare con precisione i soggetti responsabili delle decisioni prese, con conseguenze poco virtuose in termini, ad esempio, di debito pubblico cospicuo e stabile e d'inefficienza delle amministrazioni pubbliche.



Nel modello britannico, il processo di bilancio è caratterizzato da segretezza procedurale e dalla responsabilità preminente del Cancelliere dello Scacchiere (il Ministro dell'Economia e delle Finanze italiano, d'ora in poi citato come MEF), che tratta direttamente ed isolatamente con i singoli ministri della spesa, sotto l'ombra del Primo Ministro, per usare l'espressione utilizzata in Breton (1996)¹⁶. Ciò significa che il Primo Ministro interviene raramente, e solo come ultima istanza in caso di disaccordo, esercitando quindi un'influenza indiretta che si proietta nella delega decisionale che di fatto lascia al MEF. Secondo Breton, questa posizione di basso profilo è importante affinché il Primo Ministro, utilizzando con parsimonia il suo potere di revoca dei ministri, crei delle aspettative basse ai singoli ministri della spesa che facilitano il loro accordo con il MEF (nel testo o in nota: le tre frecce della figura intendono mostrare che il Primo Ministro ha più potere nella misura in cui la sua delega al MEF è più totale). La segretezza delle trattative investe la fase finale delle decisioni – importante affinché il MEF possa pervenire ad accordi isolati, evitando trattative tra i singoli ministri della spesa, che altrimenti potrebbero coalizzarsi contro di lui – perché in precedenza, al momento della individuazione preliminare delle priorità, questa è. Segretezza non significa assenza d'ascolto dei deputati. Trattative singole che investono il quadro generale degli interventi pubblici nell'area di competenza dei singoli ministri, invitati/chiamati a trattare su possibili riduzioni di altre spese, miglioramenti di efficienza organizzativa, risparmi di spesa...

16. L'esposizione segue da vicino la formalizzazione che Breton presenta nel cap. 4°, dove il lettore può trovare utili approfondimenti.



Se confrontiamo l'intreccio tra questi disposti normativi con quanto avviene nella seduta di bilancio da un lato con quanto avviene in altri paesi, è possibile distinguere quella che si presenta come una fase britannica (il governo decide la politica economica che intende perseguire e la sottopone all'approvazione parlamentare) cui segue una fase da Congresso americano.

Modello britannico e modello, unico per molti versi, statunitense raggiungono lo stesso obiettivo (raggiungere un equilibrio stabile che tenga conto delle priorità di spesa che interessano la maggioranza, ma che sia anche compatibile con le risorse disponibili) con modalità opposte: il primo basato sulla segretezza procedurale (che internalizza *ex ante*, "sotto l'ombra del Primo Ministro" gli interessi di cui si fanno espressione il ministro dell'entrata da un lato e, dall'altro, quelli della spesa, i loro apparati e i loro gruppi parlamentari) e l'altro basato sul rigido controllo delle Commissioni permanenti del Congresso, secondo il modello sviluppato da Weingast e Marshall (1988). Lo scopo dell'esercizio è offrire termini di confronto con le procedure italiane che presentano una singolare, quanto perversa, combinazione dei due sistemi. Le cause di questa singolarità si rapportano da un lato alla storica debolezza istituzionale della Presidenza del Consiglio (Merlini, 1997) e dall'altro a quella mancanza di *Cabinet solidarity* dovuta alla molteplicità dei partiti delle coalizioni di maggioranza che tentano di guadagnare in visibilità, utilizzando un potere di ricatto che fa venire meno coerenza politica e compatibilità finanziarie. A completare il quadro problematico – ancora in connessione ad una pluralità partitica che frammenta, non inter-

nalizza, la qualità dell'azione pubblica – si aggiunge il disinteresse del Parlamento nei confronti delle relazioni che i ministri sono per legge tenuti a presentare su numerose politiche pubbliche.

In conclusione, il modello britannico concilia le esigenze da soddisfare nel momento di elaborazione della proposta di bilancio da parte del governo, con la maggioranza parlamentare che si limita ad approvare (o, al limite, respingere) la proposta del Gabinetto, mentre nel modello americano la proposta del presidente costituisce un canovaccio di partenza, i cui contenuti vengono concordati e definiti dal Congresso grazie ad una ben strutturata dialettica tra commissioni, in qualche modo monopoliste delle rispettive aree di competenza. In altri termini, in entrambi i casi entrano in gioco le stesse variabili – presenti in Italia, come ovunque – vale a dire una pluralità di sollecitazioni espresse alle e dalle forze politiche, mentre diversi sono i meccanismi interni attraverso i quali si perviene all'equilibrio decisionale, in un modo che identifica con precisione i soggetti responsabili delle decisioni prese: la compagine governativa diretta dal Primo Ministro in un caso, la leadership politica che rende compatibili le decisioni delle diverse commissioni del Congresso nell'altro. In entrambi i casi, ciò permette che la concorrenza per le risorse disponibili investa non solo il momento strettamente decisionale, ma anche – in maniera indiretta e a ritroso – il valore delle decisioni adottate in passato nella loro efficacia attuativa presente.

A questo punto diventano chiare le implicazioni di quanto già accennato: l'esigenza dei partiti di differenziarsi ed acquistare visibilità – già presente nell'enfasi posta sulle connotazioni ideologiche – fa sì che all'aumentare del loro numero, si riduce l'impatto della concorrenza politica, favorendo la formazione di rendite generalizzate. Non è questione di finanziaria blindata, ma di finanziaria che ha già internalizzato, coordinato e rese compatibili con le risorse tutte le *domande*. In Italia non è tanto la debolezza del Presidente del Consiglio, che pure esiste, ad essere chiamata in causa, quanto la spinta centrifuga dei partiti politici della coalizione ad avere impedito l'evoluzione spontanea che si è verificata in Gran Bretagna: la riprova teorica di ciò è data dal fatto che se oggi il presidente godesse del potere di revoca, questo potrebbe accentuare il potere di ricatto dei partiti coalizzati. In conclusione: i partiti non contano – come dovrebbero – nel riferimento ai loro ministri, ma contano per le pressioni sul PCM [i deputati della maggioranza devono essere coinvolti prima, se no intervengono dopo].

Inconvenienti: assenza dell'attenzione al funzionamento delle politiche in atto: tutto sembra contare al margine, in termini di visibilità, non di politiche effettive: sommatoria di piccole vittorie – non internalizzate – che si traducono in macro disastro.

La difficile *accountability* dirigenziale

Alla stessa causa vengono anche rapportate le difficoltà che sussistono nel funzionamento delle altre istituzioni pubbliche. Ciò vale per

l'*accountability* amministrativa¹⁷, sinora male impostata a causa del modo affrettato con il quale si è proceduto nella precedente legislatura al ridisegno del bilancio dello Stato (non delle strutture organizzative!) per Centri di responsabilità amministrativa, che hanno generato il problema – sostanzialmente sovrastrutturale – dello *spoils system* (il quale di per sé incoraggia fedeltà politiche più che serie competenze professionali). Così come per l'attuazione di un ordinamento federalistico, messo a rischio dal centralismo di cui si fanno espressione i partiti politici e la esigenza che la presenza pubblica in organi indipendenti (dal CSM alla ricerca scientifica) sia funzionale agli interessi della collettività, specie per quanto riguarda efficienza gestionale ed efficacia dei risultati socialmente attesi. Infatti, conflittualità partitiche su questi temi si possono trasformare in protezioni collusive di inefficienze diffuse, a spese del contribuente e dei servizi attesi dal pubblico. È l'assenza di concorrenza effettiva vincolata dalle risorse disponibili a spiegare quello che si presenta come un autentico disinteresse nei confronti dell'efficienza della burocrazia e per l'efficacia concreta delle politiche pubbliche.

Il *problema burocratico* è comune a tutte le grandi organizzazioni, private e pubbliche che siano. In ambito privato, i correttivi sono forniti dalla responsabilità dei manager, dal rischio di fallimento dell'impresa e dalla presenza di un *residual claimant* interessato alla massimizzazione dei profitti. In ambito pubblico quel *residual claimant* è il cittadino-contribuente troppo lontano nella catena di committenti/agenti: dalle elezioni parlamentari alla scelta del governo, dai ministri (di spesa e di entrata) alla dirigenza burocratica, da questa alle attuazioni dei vari livelli organizzativi. Poiché i soggetti attivi – la dirigenza statale – non trae vantaggio dalla riduzione dei costi (non potendosi appropriare dei maggiori profitti), negli ultimi anni si è cercato un correttivo rendendo l'alta burocrazia più responsabile con una netta distinzione tra direzione politica (gli obiettivi posti dal vertice politico) e gestione amministrativa. Quest'ultima, combinata con una remunerazione in parte correlata al successo dell'azione pubblica ed alla riduzione dei costi, dovrebbe permettere una migliore efficienza. Inutile sottolineare le varie difficoltà, talune d'ordine culturale (il peso di tradizioni amministrative e comportamenti consolidati) ed altre d'ordine organizzativo (stabilità del posto di lavoro, bilancio non correlato alle effettive responsabilità) che ancora impediscono al sistema di funzionare. Alcuni studiosi (Niskanen, 1971) vedono nella burocrazia pubblica la causa di una espansione eccessiva del settore pubblico: conoscendo la domanda della gente e godendo di un monopolio informativo su quelli che sono i costi effettivi dell'offerta, manipola le cose in modo da sfruttare sino in fondo la disponibilità della gente a pagare. L'ipotesi sottesa è che i responsabili della burocrazia, non potendo appropriarsi direttamente della rendita dei consumatori (come i monopolisti privati), massimizzano il numero dei loro subordinati (e quindi la spesa relativa), costruendo autentici imperi burocratici. Si tratta di un modello estremo che presuppone

17. Discrezionalità politica e discrezionalità della dirigenza pubblica sono accomunate dall'esigenza di garantire una internalizzazione che risolva i problemi di asimmetria informativa e di azione nascosta di cui sono vittima i committenti: i cittadini nei confronti dei ministri in un caso ed i ministri nei confronti dei burocrati nell'altro.

ministri *disattenti* ai comportamenti burocratici e maggioranze parlamentari che, in fondo, tollerano l'inefficienza della burocrazia pubblica. Perché disattenti? Perché non c'è quella concorrenza virtuosa attenta al migliore impiego delle risorse disponibili

Partiti centralizzati e federalismo

Il federalismo come vera innovazione di Madison. Tesi: partiti centralizzati incongrui con il federalismo. Il federalismo nel sistema dei freni e contrappesi: inutile sottolineare l'importanza nel sistema della divisione dei poteri e nella molteplicità dei riferimenti intersecatesi alla volontà popolare. Se torniamo a quanto visto in precedenza sul ruolo della concorrenza politica nel ridurre le rendite politiche, è facile rendersi conto che le mediazioni che si svolgono all'interno delle strutture di partito, possono tradursi in accordi collusivi. In questo modo, il partito potrebbe costituire un fattore riunificante di quel potere frammentato dalla evoluzione dello Stato moderno, tema del capitolo seguente. In generale, l'articolazione del potere in più centri decisionali genera tensioni che riducono le occasioni di rendita, a tutto vantaggio dell'efficienza aggregata. E partiti politici ideologizzati, portatori di una visione monolitica del potere, grazie ad una eccessiva espansione del momento orizzontale, offrono occasioni di riunificazione collusiva contro quella concorrenzialità interna che qualifica storicamente l'evoluzione del costituzionalismo democratico.

Vale la pena osservare come il decentramento del potere politico – con assemblee elettive a livello locale o regionale – fornisca una rottura di quell'astratto monolito costruito dalla dottrina giuridica. Quelle unità politiche subcentrali non solo riducono i costi di comunicazione e controllo (*voice*) e rompono una rappresentanza popolare monopolio d'una Camera centrale, ma favoriscono la possibilità di confronti e miglioramenti (grazie alla occasioni di *exit* nel senso dei meccanismi di Tiebout e Salmon).

La funzione della rappresentanza politica negli enti indipendenti

Scelte parlamentari o dell'esecutivo? Pericolo cooptazione, relazioni puntuali di fine mandato in collegamento ai servizi di controllo strategico. Problemi particolari si pongono in quegli ambiti in cui la struttura di supporto – la burocrazia in senso stretto – si colloca accanto ad una burocrazia professionale che si arroga un compito gestionale cui è insensibile ed impreparata. Questo è il caso delle università, degli enti di ricerca, delle strutture sanitarie e dell'organizzazione giudiziaria dove sussiste un contrasto tra due logiche burocratiche: quella dei burocrati in senso stretto e quella delle burocrazie professionali: in assenza di correttivi – da una maggiore responsabilità della dirigenza amministrativa a precisi vincoli di bilancio da rispettare – il risultato non può che essere quello di una inefficienza maggiore che in altri ambiti del settore pubblico.

Autorità indipendenti e altri organi istituzionalmente indipendenti: ruolo della presenza politica per evitare collusioni a spese del pub-

blico, specie quando possono avvalersi del braccio della legge: l'auto-dichia della Corte Costituzionale (ridurne i componenti, nominarli a vita...).

Oggi, la presenza di membri scelti dal Parlamento in organi costituzionali (Corte dei Conti, CSM, Consiglio di Stato, ecc.) si traduce in sine cura, non in controllo effettivo dell'efficienza gestionale e degli adempimenti istituzionali. Ottica *by-partisan* per rendere questi enti più efficienti.

5.4 Rappresentanza politica e governo responsabile: un proporzionalismo positivo

La scelta di quale proporzionalità

Proporzionalismo paralizzante o costruttivo?

Riflessioni sul modello spagnolo

L'aggregazione delle preferenze di fronte a scelte inevitabili (contare o non contare? Influire o non influire? Miglioramenti parziali di fronte ad alternative implausibili?) deve avvenire in alto (in Italia ha funzionato male)? Con marchingegni di ingegneria elettorale: doppio turno o, peggio, premio di governabilità, che si traducono in lotteria? O non è meglio che venga lasciata al singolo elettore la scelta tra una rappresentanza simbolica ma che non cambia niente o una scelta che sia meno lontana possibile tra quelle credibili? Cosa occorre per favorire/incentivare lo sviluppo di lungo periodo della democrazia italiana?

Sulla base delle analisi precedenti, possiamo entrare nel merito del tema della riforma elettorale. La riflessione muove da due constatazioni di partenza:

- a) la comparazione internazionale mostra come i sistemi maggioritario e proporzionale tendono a convergere nel tempo, sia in termini di *proporzionalità* di risultato che in quelli di rendere debole il legame che fa dei partiti espressione e voce della domanda della gente;
- b) il sistema proporzionale, perlomeno in paesi a democrazia matura, non esprime tanto differenze sostanziali, quanto incoraggia differenziazioni artificiose necessarie alla sopravvivenza dei partiti stessi.

Poiché, comunque, un sistema maggioritario puro non troverebbe mai il consenso – per le convergenze trasversali all'attuale bipolarismo pluricentrico – occorre prendere in considerazione una riforma proporzionale che tenda a scoraggiare la proliferazione dei partiti. Non essendo praticabili soluzioni come il voto trasferibile che, pur riducendo l'influenza dei partiti, si presenta complesso (né l'aumento di soglie di sbarramento fornisce garanzie adeguate, anche senza citare l'esperienza estrema della Turchia), riforme coerenti e praticabili sembrano essere:

1. la riduzione dei seggi parlamentari, non solo perché di fatto eleva-
no la soglia, ma perché risponde a quella legge cubica messa in

evidenza nella letteratura (Taagepera e Shugart, 1989, p. 173 e ss.):
in questo senso il numero dei deputati dovrebbe essere pari a 385;

2. adottare collegi elettorali per l'elezione di 3 (o 5) rappresentanti secondo un sistema proporzionale, senza recupero dei resti;
3. attuare il finanziamento pubblico dei partiti a livello regionale, non nazionale¹⁸;
4. rafforzare, con legge ordinaria, i poteri del Presidente del Consiglio, secondo il modello inglese.

18. Il sistema preferito dall'autore è quello dei contributi fiscalmente detraibili dall'imposta (entro un massimo), accompagnati semmai da un contributo pubblico di pari ammontare.

Finito di stampare nel mese di aprile 2004
presso La Buona Stampa Spa, Ercolano
per le Edizioni Scientifiche Italiane Spa, Napoli

