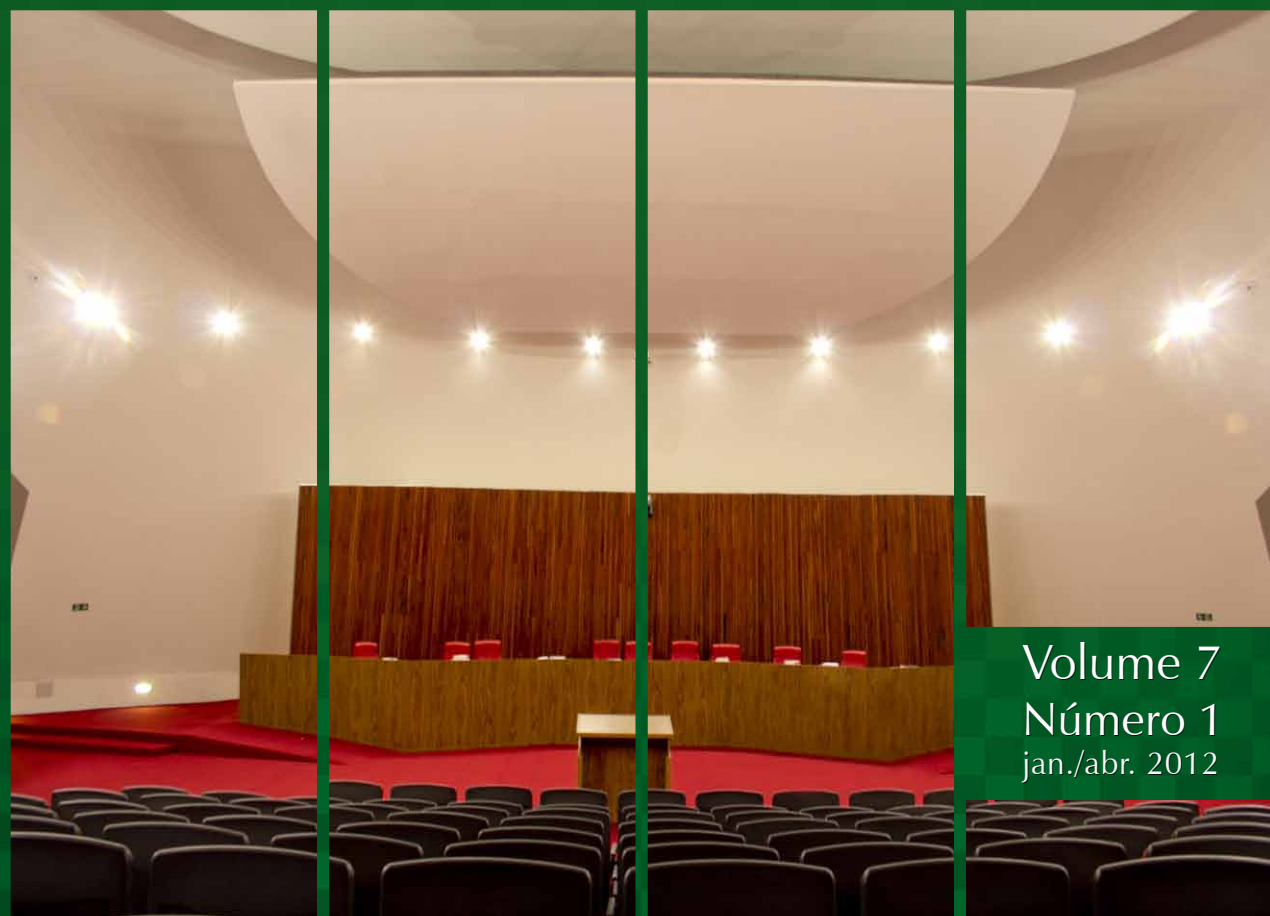




Tribunal Superior Eleitoral

Estudos Eleitorais



Volume 7
Número 1
jan./abr. 2012

LEGISLAZIONE ELETTORALE E FORMA DI GOVERNO ITALIANA

Giuseppe de Vergottini¹

1 L'influenza della legislazione elettorale sulla forma di governo. Cenni alle scelte della Assemblea Costituente in tema di rappresentanza politica. Il proporzionale come principio caratterizzante la costituzione sostanziale

La forma di governo della Repubblica italiana è stata caratterizzata nel corso del tempo dalla debolezza e instabilità del Governo e da un problematico rapporto fra lo stesso Governo e il Parlamento. Una sicura causa delle *crisi di governabilità* del sistema politico è dovuta alle scelte che hanno condizionato la legislazione elettorale. Scopo di queste pagine è offrire una disamina di tale legislazione, della sua origine, dei suoi sviluppi e delle prospettive di riforma.

Per meglio comprendere la situazione occorre richiamare sinteticamente alcune caratteristiche delle scelte effettuate dopo il secondo conflitto mondiale da parte della Assemblea Costituente relative alla formazione delle assemblee parlamentari e codificate nella Costituzione vigente dal 1948. Tali indirizzi erano condizionati dalla volontà di rigettare la previgente esperienza autoritaria fascista, con conseguente determinazione di ricorrere a scelte allocative di poteri tali da scongiurare l'affermarsi di nuovi modelli autoritari. Non soltanto il Governo veniva configurato come sostanzialmente debole, con un Presidente del Consiglio dei Ministri che è un mero *primus inter pares*, e con la prevalenza del principio collegiale su quello monocratico per quanto concerne l'attività di governo, ma, coerentemente con quell'impostazione, si intese adottare tutte quelle precauzioni che potessero scongiurare l'affermarsi di stabili e solide maggioranze di governo.

La conseguenza era l'adozione di modelli elettorali con un'impronta marcatamente *proporzionalista* per ogni livello di governo.

¹ Professore emerito di Diritto Costituzionale, Università di Bologna.

In quella fase storica, infatti, non solo le leggi per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica sono improntate ad un sistema elettorale *proporzionale puro*, ma anche quelle per l'elezione dei Consigli comunali e provinciali, nonché quella per l'elezione dei Consigli regionali, per le Regioni di diritto comune, quando inizieranno ad operare negli anni '70. Le stesse Regioni a statuto speciale si doteranno in quella fase di leggi elettorali proporzionali pure.

Occorre anche sottolineare che per quanto riguarda la legislazione elettorale, la Costituzione non contiene una esplicita opzione a favore della formula proporzionale o maggioritaria, anche se fu chiaro l'orientamento nettamente favorevole al proporzionale, recepito in un apposito ordine del giorno alla Assemblea Costituente. La legge elettorale per la stessa assemblea (d.lg.lt. 10 marzo 1946, n. 74) era basata sulla formula proporzionale, e ispirata al t.u. n. 1495/1919, antecedente alla fase costituzionale del fascismo. Nonostante il silenzio della Costituzione, secondo un'opinione radicata, il *principio proporzionale* si sarebbe rivelato come uno dei cardini dell'ordinamento repubblicano e in effetti per circa mezzo secolo la legislazione elettorale per il Parlamento nazionale, per le assemblee degli enti territoriali e per il Parlamento europeo è stata basata sul proporzionale.

Il Parlamento italiano è bicamerale essendo formato da due assemblee: Camera dei Deputati e Senato della Repubblica (art. 55, 1° c.). Esse sono formate tramite appositi procedimenti e utilizzando specifici sistemi elettorali. Mentre l'individuazione dei seggi e le caratteristiche dell'elettorato attivo e passivo, sono sinteticamente enunciate in Costituzione (artt. 56, 57, 58), altrettanto non è per la individuazione del sistema elettorale che è stato lasciato alla legge ordinaria che potrebbe quindi mutare senza le complicazioni procedurali proprie della legislazione di revisione costituzionale. Considerata la volontà dei costituenti di affidare a Camera e Senato identici poteri legislativi e di controllo politico (c.d. *bicameralismo perfetto*), un tentativo di differenziazione delle due assemblee è stato fatto con riferimento alla loro composizione.

L'età minima per essere eleggibili a deputati e senatori è rispettivamente di venticinque e quaranta anni. Il numero dei deputati è doppio di quello dei senatori, rispettivamente 630 e 315 (artt. 56, 2° e 3° c., 57, 2° c., 58, 2° c., come modificato dalla l. cost. 9 febbraio 1963, n. 2)

dovendosi tuttavia aggiungere a questi ultimi i senatori a vita di nomina presidenziale (art. 59, 2° c.).

Comuni alle due assemblee sono i principi relativi all'elettorato attivo e passivo. La Costituzione afferma che deputati e senatori sono eletti a suffragio universale e diretto (art. 56, 1° c. e art. 58, 1° c. dopo la l. cost. 1/1963); la capacità di votare (elettorato attivo) spetta per la Camera a chiunque abbia raggiunto la maggiore età (diciotto anni: l. 8 marzo 1975, n. 39) e per il Senato a chi abbia superato i venticinque anni (art. 58, 1° c.).

Simile è il regime delle cause di ineleggibilità e incompatibilità. Le prime (previste nel t.u. 30 marzo 1957, n. 361) non limitano il diritto di elettorato passivo, ma lo sottopongono alla condizione sospensiva del possesso di taluni *status* o rapporti giuridici. Cosicché la rinuncia allo *status* o al rapporto giuridico fa venir meno la causa di ineleggibilità, mentre il loro perdurare rende nulla la eventuale elezione. Al contrario le cause di incompatibilità non inficiano la elezione, ma limitano il diritto di rivestire contemporaneamente a più di un pubblico ufficio elettivo, obbligando chi si trovasse nella condizione di ricoprire incarichi incompatibili di optare per uno dei due rinunciando all'altro. Alcune cause di incompatibilità sono direttamente stabilite dalla Costituzione (artt. 65, 84, 104, 135), altre sono previste da norme di legge.

2 Il procedimento elettorale

I *procedimenti elettorali* (attualmente regolati da d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361, d.lg. 20 dicembre 1993, n. 533 e l. 21 dicembre 2005, n. 270) vengono abitualmente distinti in *fasi*: di iniziativa, preparatoria, di votazione, di scrutinio e proclamazione degli eletti.

L'inizio del procedimento è dato da delibere governative seguite da decreti del Presidente della Repubblica (c.d. convocazione dei comizi elettorali) da pubblicarsi almeno quarantacinque giorni prima della votazione (art. 87, 3° c. Cost. e d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361, art. 11 per la Camera dei deputati e d.lg. 20 dicembre 1993, n. 533 art. 4, 1° c. per il Senato).

Segue il *procedimento elettorale preparatorio* con la costituzione degli uffici elettorali (d.p.r. 361/1957, artt. 12 e 13; d.lg. 533/1993, artt. 6 e 7),

il deposito dei contrassegni dei partiti presso il Ministero dell'interno e la presentazione delle candidature nei collegi uninominali e delle liste di candidati contraddistinte dai contrassegni (d.p.r. 361/1957, artt. 14 ss.; d.lg. 533/1993, artt. 8 ss.). Seguono ancora la campagna elettorale (l. 10 dicembre 1993, n. 515, l. 22 febbraio 2000, n. 28), la costituzione dei seggi e le operazioni di voto (d.p.r. 361/1957; artt. 34 ss.).

Per quanto riguarda la campagna elettorale vanno richiamate le disposizioni circa la parità di trattamento, completezza ed imparzialità della informazione e circa il divieto di diffondere sondaggi di opinione. La Commissione bicamerale di indirizzo e vigilanza sui servizi radiotelevisivi, per il servizio pubblico, e l'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni, per le emittenti private e per le aziende editoriali, hanno rilevanti compiti di vigilanza in materia. Una serie di limiti è prevista per quanto riguarda le spese elettorali dei candidati e dei partiti e movimenti e gli obblighi di rendicontazione. La vigilanza al riguardo è attribuita a appositi collegi di garanzia istituiti presso la Corte d'Appello, per i candidati alle camere, e a un apposito collegio presso la Corte dei Conti, per i partiti e movimenti politici.

Nella *fase della votazione* hanno particolare importanza i principi di personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del voto (art. 48, 2° c.).

La personalità esclude il voto per procura. In casi gravissimi di impedimento fisico è consentito l'«accompagnatore» (art. 23, d.p.r. 361/1957). L'eguaglianza implica il pari peso da attribuire al voto di ogni elettore (non sarebbe quindi concepibile né attribuire maggiore valore al voto di alcune categorie di elettori, né consentire di ripetere il voto allo stesso elettore in più circoscrizioni). La libertà e la segretezza comportano modalità di espressione del voto tali da evitare condizionamenti, ossia in cabina e tramite schede compilate in modo tale da impedire la riconoscibilità del votante (artt. 55, 1° c., 58 ss., 70, 1° c. del d.p.r. 361/1957). La l. 27 dicembre 2001, n. 459 disciplina il voto per corrispondenza per i cittadini italiani residenti all'estero (art. 1).

Nella *fase dello scrutinio* in ogni seggio al termine delle operazioni di voto si svolge l'esame delle schede, con dichiarazione dei risultati e invio del materiale risultante agli uffici elettorali. Presso gli uffici vengono operate ulteriori verifiche e si provvede alla proclamazione degli eletti (d.p.r. 361/1957, artt. 77 ss.; d.lg. 533/1993, artt. 15 ss.).

3 La formula elettorale e le varianti del proporzionale e del maggioritario

L'insieme delle regole che consentono di trasformare i voti espressi dagli elettori in seggi da assegnarsi ai candidati rientra nel concetto di sistema elettorale. Più puntualmente, gli esperti riducono tale congegno al concetto di *formula elettorale*, mentre nel concetto di *sistema elettorale* fanno rientrare altresì il disegno delle circoscrizioni, l'esistenza del voto di preferenza, la disciplina della campagna elettorale e della informazione agli elettori, il finanziamento ai partecipanti alla campagna.

La formula elettorale riguarda le varianti del maggioritario e del proporzionale. Le formule maggioritarie comportano raramente l'assegnazione del seggio a chi ottenga la maggioranza assoluta dei suffragi (*majority*) e di regola quella relativa (*plurality*); quella proporzionale comporta l'assegnazione sulla base di una certa proporzionalità rispetto ai voti espressi. Nella formula maggioritaria si opera di regola in circoscrizioni *uninominali*, in quanto può essere eletto un solo candidato che ha riportato più voti. Rare le formule maggioritarie plurinominali.

In quella proporzionale si opera in circoscrizioni *plurinominali*, in cui vengono eletti contemporaneamente più candidati. E, infatti, il sistema proporzionale è connaturale al cosiddetto scrutinio di lista. Mentre nei sistemi maggioritari risultano eletti i candidati cui gli elettori attribuiscono il maggior numero di voti, nei sistemi proporzionali occorre effettuare talune operazioni.

Si tiene conto dei voti validamente espressi (*cifra elettorale*); la cifra viene divisa per il numero dei seggi disponibile, ottenendo il *quoziente elettorale*; si determina la cifra elettorale di lista individuando il numero dei voti ottenuti da ogni lista; si verifica quante volte il quoziente elettorale si rapporta alla cifra elettorale di lista; possono essere variamente utilizzati i resti, cioè i voti non utili per l'assegnazione dei seggi. La determinazione del quoziente, il rapporto quoziente-lista, l'utilizzo dei resti avvengono secondo criteri che possono variare da legislazione a legislazione e hanno differenti conseguenze sull'operare della copertura dei seggi e quindi sulla formazione delle maggioranze e della forma di governo.

4 La successione storica della legislazione elettorale

Nel secondo dopoguerra, a livello statale, si registra la vigenza di tre diverse legislazioni elettorali, corrispondenti a differenti sistemi elettorali, vale a dire, il sistema proporzionale puro, entrato in vigore nel 1948 e rimasto in vigore fino al 1993, modificato sulla scia dei noti *referendum* elettorali del 1991 e del 1993, le leggi 276 e 277 del 1993, che hanno introdotto un sistema misto, maggioritario e proporzionale, rimasto in vigore dal 1993 al 2005, e la tuttora vigente legge 270 del 2005, che ha dato vita ad un sistema elettorale proporzionale corretto da premio di maggioranza e clausola di sbarramento.

Come si è ricordato la Costituzione non contiene una esplicita opzione a favore dell'una o dell'altra formula, anche se fu chiaro l'orientamento favorevole al proporzionale, recepito in un apposito ordine del giorno alla Costituente. La legge elettorale per l'Assemblea Costituente (d.lg.lt. 10 marzo 1946, n. 74) era basata sulla formula proporzionale, e ispirata al t.u. n. 1495/1919, antecedente alla fase costituzionale del fascismo. Secondo un'opinione radicata, il principio proporzionale sarebbe stato uno dei dati caratterizzanti l'ordinamento repubblicano e in effetti per circa mezzo secolo la legislazione elettorale per il Parlamento nazionale, per le assemblee degli enti territoriali e per il Parlamento europeo è stata basata sul proporzionale.

Esistono numerosi argomenti diretti a dimostrare la migliore adeguatezza dell'una o dell'altra formula alle esigenze delle democrazie contemporanee. Chi è favorevole al proporzionale sottolinea la democraticità della formula in quanto l'assemblea è tendenzialmente rispondente nella sua composizione all'effettivo rapporto di forze politiche presenti nella società civile. Chi propende per il maggioritario sottolinea che tale formula è in grado di assicurare la governabilità, in quanto la semplificazione del gioco politico parlamentare conseguente alla riduzione della frammentazione partitica provoca una maggiore responsabilizzazione della maggioranza e della opposizione, maggiore efficacia decisionale e stabilità governativa.

5 La legislazione elettorale statale in Italia dal 1948 al 1993: il prevalere del proporzionale

L'opzione legislativa elettorale del 1948 è *proporzionale pura*, decisamente sbilanciata a favore della rappresentanza di qualunque espressione politica presente nel Paese. L'Italia viene divisa in trentadue circoscrizioni elettorali plurinominali, ove dunque possono essere eletti una pluralità di candidati. All'interno di queste vengono calcolati i voti ricevuti dalle liste di partito, e le preferenze ricevute dai candidati (ogni elettore poteva esprimere fino a quattro preferenze), su due livelli, circoscrizionale e nazionale.

La distribuzione dei seggi avviene secondo metodi statistici tendenzialmente favorevoli alle liste meno votate.

Per la Camera dei Deputati (d.p.r. 30 marzo 1957, n.361), è adottato il sistema proporzionale, con la formula dei resti più alti, dunque, l'elettore poteva votare il partito ed esprimere una o più preferenze (mai più di quattro) per indicare i candidati. Le clausole di esclusione erano alquanto accessibili: per la ripartizione occorreva ottenere un minimo di trecentomila voti su scala nazionale e "fare il quorum" almeno in una circoscrizione, ossia raggiungere il quoziente pieno in una circoscrizione (circa sessantacinquemila voti). L'attribuzione dei seggi avveniva secondo il seguente meccanismo: i voti validamente espressi erano suddivisi per il numero dei seggi più due. Dopo aver eseguito il conteggio, si ottenevano i risultati. Tuttavia, alla fine del computo, rimanevano dei voti "inutilizzati", i cosiddetti resti, i quali erano sommati e combinati per ogni partito, e infine venivano destinati al Collegio Unico Nazionale, dal quale secondo un nuovo calcolo su base proporzionale, erano assegnati i seggi vacanti.

Il sistema elettorale del Senato (l. 6 febbraio 1948, n. 29) si differenziava da quello della Camera per tre fattori, di cui uno assolutamente formale. Si tratta di un sistema ad elezione su base regionale e non già circoscrizionale, ai sensi dell'art. 57 Cost.; in questo caso la distribuzione dei seggi avveniva secondo metodi statistici maggiormente favorevoli ai partiti più votati; in teoria esisteva un quorum che caratterizza formalmente questo modello come un sistema maggioritario.

Il quorum scattava unicamente quando una lista ottenesse il 65% dei voti validamente espressi a livello regionale. In ragione della sostanziale impossibilità di ottenere un così alto quorum, tale sistema ha operato sostanzialmente come un sistema proporzionale, con una lieve correzione a favore delle liste più votate.

Quanto alla concreta ripartizione dei seggi, al Senato operava la c.d. formula d'Hondt. Attraverso questo metodo diventavano senatori i candidati con quoziente individuale più alto nei rispettivi collegi uninominali. Tuttavia, i 315 seggi al Senato venivano distribuiti su 237 collegi, con un sistema proporzionale. Venivano a crearsi, perciò, situazioni paradossali, nelle quali un collegio era rappresentato da più senatori, mentre altri collegi non avevano rappresentanti.

Storicamente questo sistema nasce dall'esigenza di propiziare una riconciliazione nazionale dopo le due guerre mondiali ed il fascismo, garantendo la rappresentanza di tutte le tendenze politiche e culturali in Parlamento. Ma il proporzionale puro non garantiva governabilità e stabilità per gli esecutivi, e già degli anni cinquanta la l. 31 marzo 1953, n. 148 tentò di introdurre una correzione introducendo un premio di maggioranza a favore della coalizione che avesse raggiunto il 50% dei voti validamente espressi. Il che non avvenne e la legge fu successivamente abrogata.

6 Il progressivo abbandono del proporzionale puro nella legislazione riguardante gli enti locali

Il proporzionale ha garantito un'effettiva rappresentanza ma ha dato vita ad un sistema politico sostanzialmente bloccato al centro, con una sostanziale stabilità delle coalizioni succedutesi alla guida del Paese ma con una accentuata instabilità degli esecutivi. I gabinetti ministeriali risultavano condizionati dalle istanze dei piccoli partiti, che assicuravano la maggioranza al Governo, ma che detenevano un forte potere di ricatto.

Così, soprattutto dagli anni '90 del secolo passato inizia ad affermarsi un movimento di forte critica nei confronti di quel sistema politico e partitico, e dunque nei confronti del modello proporzionale che ad ogni livello di governo aveva incentivato l'affermarsi di logiche consociative. Tali critiche portarono a modificare la legislazione elettorale

a livello locale. Occorre quindi ricordare brevemente le modifiche intervenute alla legislazione elettorale per Comuni, Province e Regioni.

Per i Comuni e le Province la legge 25 marzo 1993, n. 81 razionalizza la forma di governo e modifica i principi di fondo del sistema elettorale.

Si introduce l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, Sindaco o Presidente di Provincia, producendo un effetto di bipolarizzazione del sistema politico e partitico. Si prevede l'elezione contestuale del Consiglio comunale o provinciale, con sistema proporzionale ma con premio di maggioranza a favore della coalizione che ha sostenuto il candidato Sindaco o Presidente risultato eletto e clausola di sbarramento per le formazioni non coalizzate che non raggiungono una data percentuale di voti. Si prevede la possibilità per il Sindaco ed il Presidente eletto direttamente di nominare e revocare liberamente gli altri componenti della Giunta, che divengono dunque suoi fiduciari e non saranno più in balia delle correnti consiliari, secondo i meccanismi imperanti in contesti parlamentari a tendenza assembleare. Si prevede, infine, la regola del *simul stabunt simul cadent*, stanno assieme e cadono insieme, in forza della quale, in ragione del carattere parlamentare della forma di governo, il Consiglio può sfiduciare il Sindaco od il Presidente, ma deve rendere conto del suo operato al corpo elettorale, cosicché, il Sindaco ed il Presidente saranno tenuti alle dimissioni, ma lo stesso Consiglio verrà sciolto anticipatamente e si perverrà a nuove elezioni contestuali dell'uno e dell'altro organo di governo.

Questo semplice meccanismo ha dimostrato in maniera chiara come la razionalizzazione della forma di governo può sicuramente transitare per la modifica del sistema elettorale e dunque per l'adozione di formule e meccanismi elettorali che siano variamente volti a *bipolarizzare* il sistema politico-partitico.

Le scelte del legislatore si sono dimostrate efficaci per assicurare la governabilità degli enti locali. E ciò conferma che la razionalizzazione della forma di governo deve necessariamente transitare per correttivi politici ed istituzionali, dunque per il sistema elettorale, ma anche per quello di governo, non potendo mancare né l'uno, né l'altro, pena l'insuccesso di ogni tentativo razionalizzatorio.

Qualche anno dopo anche per le Regioni a Statuto ordinario è stato adottato un modello analogo a quello comunale e provinciale, con l'unica differenza che si tratta di un sistema a turno unico e non già a doppio turno. Modello che fu introdotto per le Regioni a Statuto ordinario dalla legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, a titolo di disciplina transitoria, e, dopo alcune resistenze regionali, fu poi fatto proprio da tutte le Regioni ordinarie in sede di adozione dei nuovi Statuti di autonomia. Analogo meccanismo fu introdotto per le Regioni a Statuto speciale dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001 n. 2.

7 Il parziale abbandono del proporzionale a livello statale. Le leggi nn. 276 e 277 del 4 agosto 1993 e il sistema in vigore dal 1993 al 2005

Negli anni novanta anche a livello statale sono stati operati interventi sulla legge elettorale ma, in questo caso, non accompagnati da modifiche della forma di governo disciplinata da norme di rango costituzionale e da prassi e consuetudini costituzionali, difficilmente modificabili.

Il 18 aprile 1993 un *referendum* abrogativo della legge elettorale del Senato, inteso ad eliminare la condizione per cui il candidato nel collegio uninominale dovesse riportare almeno il 65% dei suffragi per essere eletto, trasformò in senso maggioritario la legislazione e il successo fu interpretato come indirizzo generale del corpo elettorale diretto a rimuovere il principio proporzionale sostituendolo col maggioritario. E tale esito ha aperto la strada alla riforma per via parlamentare delle leggi per l'elezione di Camera e Senato (leggi 4 agosto 1993, nn. 276 e 277).

Il nuovo sistema elettorale "misto", prevalentemente maggioritario ed in percentuale inferiore proporzionale, è in realtà l'effetto diretto di due eventi storici di grande importanza, seppur il secondo di rilevanza solo nazionale, vale a dire, il crollo del comunismo internazionale nel 1989 e le inchieste giudiziarie ("mani pulite") iniziate nel 1992, che hanno sostanzialmente cancellato il precedente sistema di partiti in Italia.

Il primo evento ha assicurato il superamento della tradizionale e storica contrapposizione tra comunisti ed anticomunisti; il secondo ha determinato la scomparsa di alcuni importanti partiti tradizionali,

la Democrazia Cristiana e il Partito Socialista, travolti dalle inchieste giudiziarie, prima ancora che dalle pronunce definitive dei tribunali. Il passaggio dal proporzionale al maggioritario rappresentò, peraltro, una fase cruciale per l'Italia e nel gergo giornalistico (del tutto improprio) fu evidenziato come passaggio dalla "Prima" alla "Seconda" Repubblica.

Tecnicamente la nuova legge prevedeva l'assegnazione dei due terzi dei seggi (475 su 630) alla Camera dei Deputati attraverso collegi uninominali, all'unico candidato che nel collegio ottenesse la maggioranza relativa dei voti validamente espressi.

I rimanenti 155 seggi venivano distribuiti con un complesso sistema proporzionale al quale erano aggiunti due correttivi: una soglia di sbarramento per i partiti che non raggiungano il 4% dei consensi a livello nazionale e un complicato meccanismo, c.d. scorporo, che favorisce sostanzialmente nel riparto proporzionale i partiti che avessero conseguito un minor numero di voti nei collegi uninominali, ottenendo un minor numero di seggi.

Per il Senato della Repubblica, invece, la formula adottata era più diretta e di conseguenza meno complessa. Il candidato, in primo luogo, poteva presentarsi nei collegi uninominali anche senza l'appoggio di un partito. Il 75% dei seggi veniva assegnato con le elezioni nei collegi uninominali, mentre il restante 25% su base proporzionale, ove venivano sottratti i voti necessari all'elezione nei collegi uninominali prima di pervenire alla distribuzione dei seggi.

8 Critiche alla nuova legislazione

Nonostante le tante aspettative che un tale sistema elettorale aveva ingenerato, ci si rese ben presto conto del fatto che non solo non era in grado di assicurare la tanto agognata stabilità degli esecutivi, ma non era nemmeno in grado di assicurare una bipolarizzazione del sistema politico che potesse definirsi realmente tale.

La nuova legislazione garantì la nascita di due diverse coalizioni, che non si mostrarono affatto coese, in ragione della convivenza in quel sistema elettorale di due logiche in contrasto tra loro, quella maggioritaria e quella proporzionale. Mentre la prima tipologia spinge

all'aggregazione delle forze, produce dunque una forza centripeta, la logica sottesa al modello proporzionale produce spinte centrifughe all'interno delle medesime coalizioni, tali da eliminare gli effetti positivi del maggioritario, soprattutto nella evenienza in cui il proporzionale sia accompagnato dalla possibilità di esprimere una o più preferenze, ciò che determina una "contesa" interna alla coalizione.

In sintesi, come quasi tutti i sistemi misti, anche questo si è rivelato di scarsa efficacia. Storicamente venne adottato per rispondere alle esigenze della "rivoluzione di mani pulite" e delle spinte populiste contro il sistema dei partiti, ma nel contempo per imbrigliarle e contenerle. In concreto si è agevolata la nascita di piccoli partiti che possono risultare decisivi nei collegi uninominali, dove pochi voti possono spostare un esito elettorale, e che mantengono ed accentuano visibilità politica grazie al recupero proporzionale ed al meccanismo dello scorporo.

Tale sistema misto, maggioritario, con recupero proporzionale, ha dunque prodotto paradossalmente un effetto non voluto di ulteriore frammentazione del sistema partitico, in forza della convivenza in quel sistema di due logiche opposte, quella maggioritaria e quella proporzionale, della visibilità conservata da parte dei piccoli partiti, grazie al sistema proporzionale, e del potere di ricatto che tali piccoli partiti conservano nella vittoria nel collegio uninominale.

9 L'attuale sistema elettorale per le elezioni politiche in Italia. La legge 21 dicembre 2005, n. 270

La successiva legge 21 dicembre 2005 n. 270, introduce un sistema elettorale proporzionale con un premio di maggioranza, a favore delle coalizioni e non già dei partiti, e clausola di sbarramento.

L'impianto è quello di un sistema proporzionale puro. L'Italia viene divisa in 27 circoscrizioni plurinominali, la novità è data dall'opportunità diretta che questo sistema offre per favorire la formazione di coalizioni tra partiti. Infatti, più liste possono collegarsi in una coalizione che deve sottoscrivere un programma comune — depositato in anticipo — e proporre un *capo coalizione*, non certo un candidato alla presidenza del Consiglio dei Ministri, posto che tale nomina secondo la Costituzione

spetta pur sempre al Presidente della Repubblica, che, a sua volta dovrà tenere conto delle dinamiche parlamentari.

La coalizione che ottiene il maggior numero di voti a livello nazionale riceve automaticamente un *premio* che le assicura la maggioranza dei seggi alla Camera dei Deputati. Non sono ammesse le preferenze poiché si vota su liste bloccate.

Il premio di maggioranza non dipende dal raggiungimento di un *quorum*, ma semplicemente dal miglior risultato ottenuto da una delle coalizioni in campo (purché superi il 10% dei suffragi).

Tecnicamente al Senato la differenza consiste solo nel calcolo su base regionale dei voti ottenuti, in ragione del vincolo derivante dall'art. 57 Cost. Per il Senato della Repubblica dunque è stato prescelto un meccanismo che poggia su un premio di maggioranza assegnato su base regionale (e non nazionale). Le circoscrizioni per il Senato sono quindi le Regioni in cui si concretizza il confronto elettorale. Va, comunque, evidenziato che Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Molise hanno mantenuto i collegi uninominali, individuati dalla riforma del 1993. Nelle altre circoscrizioni, invece, sono previsti dei premi alle coalizioni vincenti.

Esistono anche delle soglie di sbarramento. Una coalizione per poter ottenere seggi deve ottenere almeno il 10% dei voti; un singolo partito non collegato ad una coalizione deve ottenere il 4%, mentre un partito collegato deve ottenere il 2%. È prevista, tuttavia, anche la "clausola del miglior perdente" che garantisce l'ingresso in Parlamento al primo dei partiti che non ha superato la soglia di sbarramento e che comunque ha contribuito al successo della coalizione.

Nella legge in vigore, inoltre, è stata abolita la possibilità di esprimere una preferenza da parte dell'elettore. Per tale ragione, dunque, si parla di "liste bloccate": sulla scheda bisogna apporre la croce sul simbolo del partito o della coalizione senza poter votare un candidato. Le candidature, infatti, sono decise dai partiti, che indicano anche la posizione (e di conseguenza la possibilità di elezione) dei singoli candidati in lista.

10 Osservazioni, critiche e proposte di riforma e abrogazione della vigente legge elettorale

La legge del 2005, quindi, propone un indirizzo marcatamente proporzionale, ma con l'intento di costituire coalizioni e proseguire nel percorso del bipolarismo.

Storicamente tale legge nasce per favorire la tendenza leaderistica sorta negli ultimi anni nella politica italiana (con la designazione formale di un capo coalizione e la non ammissibilità del voto di preferenza), onde rendere praticabile l'alleanza tra forze politiche perlomeno affini. Tale sistema elettorale non ha determinato ma ha accompagnato i processi politici che hanno condotto alla nascita di un unico partito nel centro-sinistra e di un unico partito nel centro-destra. La frammentazione politica è stata così indubbiamente ridotta, anche se questo obiettivo poteva essere raggiunto senza le forzature che questo sistema introduce, dando vita tuttavia, ancora una volta a coalizioni che si sono rivelate assai poco coese ed omogenee.

La osservazione critica più significativa si riferisce al fatto che da un lato la legge ha consentito il consolidarsi della bipolarizzazione, ma, dall'altro le due coalizioni formatisi si sono rivelate insanabilmente deboli. Poco coese e poco governabili. E infatti, a causa della conflittualità interna, la maggioranza di centro-sinistra vittoriosa alle elezioni del 9 e 10 aprile 2006 si è dissolta dopo soli due anni, aprendo la strada allo scioglimento anticipato delle Camere ed a nuove elezioni. Dalle elezioni politiche del 13 e 14 aprile 2008 vinte dalla coalizione di centro-destra pareva emergere una più marcata bipolarizzazione del sistema politico. Tuttavia, anche in questo caso, pochi anni dopo le elezioni, entrambe le coalizioni hanno evidenziato di essere troppo eterogenee, e quella vincente non si è dimostrata in grado di sostenere un forte ruolo del Governo, con continue minacce di crisi. Tali esiti non hanno dunque mancato di sollevare serie perplessità sull'opportunità di continuare ad eleggere Camera e Senato con tale legge elettorale; sono stati messi in luce i difetti di tale sistema e sono state avanzate diverse iniziative di riforma finanche in chiave referendaria.

I critici di tale legge ravvisano il principale difetto nella presenza di liste bloccate, che toglierebbe agli elettori la possibilità di scegliere i candidati, demandando invece tali scelte alle segreterie dei partiti,

rafforzando negli stessi partiti il potere di "ricatto" delle oligarchie nei confronti dei candidati.

Si è inoltre notato che la diversa distribuzione del premio di maggioranza, alla Camera su base nazionale ed al Senato su base regionale, determina il rischio di maggioranze diverse tra Camera e Senato, dove, in realtà, il difetto non sta nella legge elettorale, ma nell'anomalia unica al mondo del bicameralismo perfetto, che rischia di determinare situazioni di stallo difficilmente superabili.

Forse il vero grande difetto di tale legge consiste nel fatto che non viene fissata una soglia minima per il conseguimento del premio di maggioranza. Il che potrebbe in astratto provocare due diversi e contrapposti problemi: o il premio viene concesso a coalizioni di scarsa consistenza in un contesto di alta frammentazione e di scarso ricorso a coalizioni, oppure, al solo scopo di ottenere il premio di maggioranza; inoltre si dà vita ad ampie ed eterogenee coalizioni che, una volta vittoriose, evidenziano di non essere in grado di governare.

Il dibattito sull'argomento è in Italia particolarmente vivace e da più parti si propone una modifica dell'attuale legislazione. I propositi più condivisi mirano a sottrarre ai partiti il potere di imporre agli elettori liste complete di candidati, senza che gli stessi possano avere possibilità di scelta tramite voto di preferenza, e a rivedere il meccanismo del premio di maggioranza.

11 Conclusioni

Conclusivamente, possiamo notare come la Repubblica italiana non sia stata in grado di adeguare allo stesso tempo la legislazione elettorale e quella sulla forma di governo. La aspettativa di ottenere la governabilità del sistema incidendo soltanto sulla legge elettorale non ha avuto successo. L'introduzione di un correttivo maggioritario ha portato a un apparente semplificazione del sistema politico ottenendo una bipolarizzazione attraverso la formazione di due contrapposte coalizioni parlamentari, una di maggioranza e una di opposizione. Questo ha portato come risultato che il capo della coalizione vincente è inevitabilmente nominato dal Presidente della Repubblica come Presidente del Consiglio, cioè capo dell'esecutivo, ai sensi della attuale Costituzione. Ma tale

positivo risultato avrebbe dovuto essere completato con una profonda revisione costituzionale che assegnasse al capo dell'esecutivo incisivi poteri di indirizzo e decisione in modo da potere svolgere con efficacia e successo il suo ruolo. Così non è stato e l'attuale Presidente del Consiglio non ha quei poteri di nomina e revoca dei ministri e di decisione politica che sono necessari per assicurare la governabilità. Di conseguenza si è giunti al paradosso di avere ottenuto la bipolarizzazione, ma una bipolarizzazione in cui il polo governativo è condannato alla inefficienza per insufficienza di potere di governo.

Ben diversamente, invece, ci si è comportati per il governo delle Regioni, delle Province e dei Comuni dove il maggioritario si è opportunamente accoppiato al riconoscimento di un ruolo forte del vertice dell'esecutivo, in quanto sono stati assegnati ai vertici degli enti autonomi effettivi poteri di governo.

Appendice bibliografica

AMATO, G. *Le forme di governo*. Bologna, 2006.

BALDINI, G., Pappalardo A. *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*. Roma-Bari, 2004.

BARBERA, A.; BONFIGLIO, S.; CECCANTI, S. *La seconda volta del maggioritario: la transizione in Italia prima e dopo il 21 aprile*. Roma, 1996.

CECCANTI, S. *La forma di governo parlamentare in trasformazione*. Bologna, 1997.

CHIARAMONTE, A. *Tra maggioritario e proporzionale: l'universo dei sistemi elettorali misti*. Bologna, 2005.

D'ALIMONTE, R.; BARTOLINI, S. (a cura di) *Il maggioritario regionale: le elezioni del 16 aprile 2000*. Bologna, 2000.

_____. *Maggioritario finalmente?: la transizione elettorale 1994-2001*. Bologna, 2002.

_____. *Maggioritario ma non troppo: le elezioni politiche del 1994*. Bologna, 1995.

_____. *Maggioritario per caso: le elezioni politiche del 1996*. Bologna, 1997.

_____. (a cura di) *Proporzionale ma non solo: le elezioni politiche del 2006*. Bologna, 2007.

D'ALIMONTE, R.; FUSARO, C. (a cura di) *La legislazione elettorale italiana: come migliora e perché*. Bologna, 2008.

D'ALIMONTE, R.; CHIARAMONTE, A. (a cura di) *Proporzionale se vi pare: le elezioni politiche del 2008*. Bologna, 2010

FISICHELLA, D. *Elezioni e democrazia: un'analisi comparata*. Bologna, 1982.

_____. *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*. Firenze, 1970.

FUSARO, C. *Le regole della transizione: la nuova legislazione elettorale italiana*. Bologna, 1995.

PASQUINO, G. *I sistemi elettorali*. Bologna, 2006.

PIRETTI, M.S. *La fabbrica del voto: come funzionano i sistemi elettorali*. Roma-Bari, 1998.

SARTORI, G. *Ingegneria costituzionale comparata*. Bologna, 2004.

VOLPI, M. *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*. In: *Diritto pubblico comparato ed europeo*. 2001.

VOLPI, M.; OLIVIERO, M. *Sistemi elettorali e democrazie*. Torino, 2007.