

Luca R. Perfetti \*

# La riforma elettorale

Ritorno alla proporzionale  
e messa in crisi del bipolarismo

**P**roprio sul finire della legislatura, il 13 ottobre 2005, la Camera ha approvato la *Proposta di legge C. 2620, Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, in discussione al Senato nel momento in cui scriviamo <sup>1</sup>. La modifica del sistema elettorale all'approssimarsi delle elezioni politiche è già un fatto molto discutibile; la circostanza che il sistema elettorale venga trasformato in senso proporzionale, cioè opposto al sistema maggioritario indicato dagli elettori con i referendum della metà degli anni Novanta, acuisce lo sconcerto; il fatto, poi, che le modifiche siano — per opinione comune — conseguenti a valutazioni di convenienza della attuale maggioranza parlamentare, completa la problematicità del quadro. Entrando nel merito delle norme, il giurista non può non rilevare che si tratta di una disciplina disordinata e contraddittoria, spesso incurante delle disposizioni costituzionali (con le quali talora apertamente contrasta).

In un simile contesto non sorprende che la riforma elettorale sia stata assai poco illustrata e il dibattito sia stato assorbito dalla polemica politica intorno alla riforma stessa. In questa sede, quindi, vorremmo sommariamente esporre i suoi contenuti e valutare alcune delle sue possibili conseguenze politiche <sup>2</sup>.

\* *Professore associato di Diritto amministrativo nell'Università di Urbino.*

<sup>1</sup> Il testo del disegno di legge, che nel passaggio al Senato ha preso il numero S. 3633, è disponibile in <www.senato.it>. Dopo l'approvazione in via definitiva da parte del Senato (prevista entro metà dicembre), la legge verrà trasmessa al Presidente della Repubblica cui ne compete la promulgazione (art. 87 Cost.); questa deve avvenire entro un mese dall'approvazione (art. 73 Cost.); ma il Presidente, prima di promulgarla, «può con un messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione»; se però «le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata» (art. 74 Cost.).

<sup>2</sup> Per il rapporto tra sistema politico e sistema elettorale (e i riferimenti fondamentali in letteratura), cfr CICONETTI S. M., «Sistemi elettorali e sistema dei partiti», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1996, 991 ss.; ci permettiamo poi di rinviare ad alcuni nostri articoli pubblicati in *Aggiornamenti Sociali*: «Riforma elettorale e democrazia partecipativa», 4 (1989) 277-296; «Sistema elettorale e forma-partito - Le conseguenze istituzionali dei referendum del 18-19 aprile», 6 (1993) 427-439; «Nuove regole elettorali e sistema politico», 3 (1994) 171-183; «Sistema elettorale maggioritario e sistema politico», 7-8 (1994) 515-524; «Profili della riforma del sistema elettorale», 6 (1999) 445-458. Sulla relazione tra sistema elettorale e disegno costituzionale, cfr LUCIANI M., «Riforme elettorali e disegno costituzionale», in *Politica del diritto*, 1995, 183 ss.

## 1. I contenuti della riforma

Il testo approvato si presenta come una modifica della legge elettorale vigente <sup>3</sup>, che in parte sostituisce e da cui in parte elimina enunciati normativi; esso 1) elimina i collegi uninominali; 2) reintroduce l'elezione su base circoscrizionale con il riparto proporzionale dei seggi, e vi aggiunge tre novità: a) il premio di maggioranza, b) la soglia di sbarramento (che impedisce la rappresentanza parlamentare alle forze minori), e c) l'indicazione del «capo della forza politica» (o Presidente del Consiglio) direttamente in sede elettorale.

### a) Eliminazione del collegio uninominale

La legge di riforma prevede l'eliminazione dei collegi uninominali <sup>4</sup> e la loro sostituzione con collegi circoscrizionali nei quali la ripartizione dei seggi avviene con il sistema proporzionale. In altri termini, nel sistema vigente il Parlamento era eletto su base uninominale (vale a dire, sulla base di collegi nei quali ogni soggetto elettorale — partito, movimento o coalizione che fosse — poteva presentare all'elettore solo un candidato e solo un parlamentare veniva eletto da ciascun collegio), con una residua correzione proporzionale che, tuttavia, era fortemente condizionata dal sistema uninominale (infatti, per il Senato, il riparto proporzionale avveniva sulla base del recupero dei voti espressi nel collegio uninominale, mentre per la Camera v'era una distinta scheda elettorale che recava gli stessi contrassegni elettorali presenti nel collegio uninominale, essendo, altrimenti, quasi impossibile avere rappresentanza parlamentare). In forza della riforma, invece, deputati e senatori sono eletti su base circoscrizionale, sicché in ciascuna circoscrizione si avrà una pluralità di candidati per lo stesso contrassegno elettorale e gli eletti saranno in proporzione ai consensi raccolti nella circoscrizione (salve le clausole di sbarramento e l'eventuale premio di maggioranza).

Deve essere sottolineato che — sulla base della legge di riforma — per la prima volta nella storia della Repubblica l'elettore non può più eleggere il proprio rappresentante al Parlamento, dovendosi limitare a votare per la forza politica che presceglie. Infatti, la norma prevede espressamente che «ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su un'unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista» <sup>5</sup>. In sostanza, mentre nel sistema elettorale proporzionale con scrutinio di lista e voto di preferenza — vigente

<sup>3</sup> Per una completa rassegna cfr NESPOR S. – DE CESARIS A. L., *Codice delle leggi elettorali*, Giuffrè, Milano 2001.

<sup>4</sup> Con la sola eccezione delle elezioni per il Senato (che è eletto su base regionale) della Valle d'Aosta e parzialmente del Trentino-Alto Adige, a motivo delle modeste dimensioni della popolazione delle due Regioni e a tutela delle minoranze linguistiche.

<sup>5</sup> Infatti «il voto si esprime tracciando, con la matita, sulla scheda un solo segno, comunque apposto, nel rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta», senza alcuna indicazione relativa al candidato.

fino alle riforme elettorali degli anni Novanta — l'elettore disponeva di due voti (uno per il candidato — la preferenza — e uno per la lista) e nel sistema vigente dispone di un voto per il candidato e di uno (direttamente per la Camera e indirettamente per il Senato) per il contrassegno elettorale ai fini del riparto proporzionale residuo, invece nel sistema conseguente alla riforma l'elettore dispone del solo voto per la lista, sicché non elegge il proprio rappresentante, ma la forza politica cui il candidato appartiene.

Dal punto di vista del sistema politico, significa codificare una delega in bianco ai partiti del tutto inedita. Significa infatti che le dirigenze nazionali delle forze politiche sceglieranno la rappresentanza parlamentare senza la necessità di alcun confronto con gli elettori e, forse, anche con le proprie dirigenze periferiche, poiché il candidato sarà eletto sulla base della posizione che la dirigenza nazionale gli avrà attribuito nella lista.

#### b) Scrutinio proporzionale

Le elezioni si svolgono con sistema proporzionale, con competizione tra liste. Ogni lista è composta da un elenco di candidati, di numero non inferiore a un terzo e non superiore a quello dei seggi che spettano alla circoscrizione nella quale la lista è presentata. L'elettore, quindi, potrà votare — come già accennato — solamente la lista e non i singoli candidati.

Il primo dato da rilevare — nel senso della frammentazione delle forze politiche, della rappresentanza parlamentare e della irrilevanza del radicamento sul territorio — è l'estrema facilità che si introduce per la presentazione di liste di candidati appartenenti a forze politiche già presenti in Parlamento. Infatti, la riforma prevede che la presentazione delle liste di candidati debba essere sottoscritta (da un numero minimo di 1.500 elettori per le circoscrizioni fino a 500mila abitanti a un massimo di 4.500 per quelle con più di 1 milione di abitanti) solo per «i partiti o gruppi politici» che non siano «costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere», ovvero che non abbiano effettuato dichiarazioni di collegamento della propria lista con almeno due liste di partiti o gruppi politici con rappresentanza parlamentare, ovvero per i partiti o gruppi politici «rappresentativi di minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica». Si tratta di una regola elettorale che 1) avvantaggia i partiti o movimenti che già abbiano rappresentanza parlamentare rispetto a quelli di nuova costituzione, 2) spinge alla frammentazione dei gruppi parlamentari e 3) invita i partiti a forte radicamento regionale a qualificarsi come rappresentativi di minoranze linguistiche, riducendo la loro rappresentanza politica e determinando una del tutto nuova frammentazione «etnica» del Parlamento nazionale.

Il riparto dei seggi con metodo proporzionale vede due rilevanti novità: la soglia di sbarramento e (l'eventuale) premio di maggioranza. Infatti, se la facilità di presentazione delle liste e, soprattutto, il riparto proporzionale dei seggi, tendono alla frammentazione del sistema politico e alla sua instabilità (come si dirà), la previsione di una soglia di sbarramento e di un eventuale premio di maggioranza costituiscono un parziale correttivo.

c) La soglia di sbarramento

La soglia di sbarramento opera sul meccanismo di riparto dei seggi. Come in ogni sistema proporzionale, la cifra elettorale di ciascuna lista è determinata dalla «somma dei voti conseguiti dalla lista stessa». Il meccanismo di funzionamento del sistema elettorale e della soglia di sbarramento è fortemente centralizzato, operando a livello di Ufficio centrale nazionale.

La soglia di sbarramento per la Camera. – Per l'elezione della Camera, la legge di riforma prevede due distinte soglie di sbarramento:

1) per le singole liste non collegate ad altre in coalizione<sup>6</sup>, si prevede che esse per ottenere seggi parlamentari debbano aver conseguito «sul piano nazionale almeno il 4% dei voti validi espressi» (ovvero che siano «rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in Regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20% dei voti validi espressi nella circoscrizione»);

2) per le coalizioni di liste, invece, si richiede che la coalizione abbia conseguito «sul piano nazionale almeno il 10% dei voti» e che nella coalizione vi sia almeno una lista che abbia conseguito (sempre «sul piano nazionale») almeno il 2% dei voti (ovvero una «lista collegata rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute» che — con caratteristiche identiche a quelle previste al punto precedente — abbia conseguito almeno il 20% dei voti validi espressi nella circoscrizione).

Ne consegue che, per ottenere seggi alla Camera, sarà sufficiente 1) ottenere il 4% con una lista, ovvero 2) ottenere il 2% con almeno una lista e il 10% come coalizione di liste, ovvero 3) ottenere il 20% se con lista «rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute» che si presentino solo in Regioni il cui statuto le riconosca, ovvero ancora 4) ottenere una qualunque cifra elettorale, ma collegarsi con le liste delle «minoranze linguistiche» di cui al punto che precede. Poiché la soglia di sbarramento viene calcolata «sul piano nazionale», essa appare estremamente ridotta, vista l'estrema vastità del collegio elettorale nel cui ambito viene calcolata.

<sup>6</sup> Quanto al collegamento, la legge prevede che «i partiti o i gruppi politici organizzati possono effettuare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate», purché ciò avvenga in modo reciproco e contestualmente al deposito del contrassegno elettorale.

La soglia di sbarramento per il Senato. – La soglia di sbarramento è disciplinata in modo diverso per l'elezione del Senato, ove si prevede che i seggi possano essere assegnati 1) alle sole «coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano regionale almeno il 20% dei voti validi espressi e che contengano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano regionale almeno il 3%», ovvero 2) alle «liste non collegate» che abbiano conseguito sul piano regionale almeno l'8% dei voti, nonché 3) alle liste che, pur appartenendo a coalizioni che non hanno superato la percentuale del 20%, abbiano conseguito sul piano regionale almeno l'8% dei voti.

Deve considerarsi che, essendo il numero dei senatori metà di quello dei deputati, la minore ampiezza del collegio determina l'innalzamento della soglia di sbarramento reale.

La molteplicità e asimmetria delle soglie. – Poiché, infine, la soglia di sbarramento costituisce elemento decisivo perché le forze politiche decidano di presentarsi in coalizione — temendo, altrimenti, di non avere rappresentanza parlamentare —, la presenza di soglie diverse si presta a incentivare comportamenti opportunistici del tipo più vario <sup>7</sup>.

#### d) Il premio di maggioranza

Il premio di maggioranza controbilancia la frammentazione della rappresentanza politica. Nel nuovo sistema elettorale, infatti, i seggi sono sì assegnati in modo proporzionale ai voti ottenuti (con il sistema dei maggiori resti), ma laddove nessuna lista o coalizione abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi, opera il premio di maggioranza. Esso non è prefissato dalla legge — come ordinariamente avviene —, ma consiste nella attribuzione di un «numero di seggi necessario per raggiungere» la maggioranza assoluta dei seggi dell'assemblea legislativa. Ne deriva un sistema in relazione al quale l'entità del «premio» potrebbe anche essere di ingenti dimensioni. Infatti, in un sistema bipolare, il «premio» potrebbe essere pari a percentuali piuttosto limitate. Tuttavia, la forte incentivazione alla frammentazione politica ingenerata dal sistema elettorale proporzionale (e la conformazione storica del sistema politico italiano) potrebbero portare a una riorganizzazione delle coalizioni politiche secondo altra conformazione. È facile pensare che, laddove si sezionasse dalle coalizioni attualmente presenti nel nostro sistema

<sup>7</sup> Si deve, infatti, osservare come le liste con forte radicamento locale vengano fortemente incentivate a presentarsi fuori da coalizioni (stante il vantaggio — alla Camera — per le forze politiche rappresentative delle minoranze linguistiche e la soglia piuttosto bassa — 8 % — prevista al Senato); nondimeno, il sistema rafforza l'interesse delle singole forze politiche a presentarsi agli elettori con un'identità assai definita (con il conseguente bisogno di alimentare un rapporto agonistico con gli alleati), stante che, laddove la coalizione (al Senato) non raggiunga la soglia (del 20%), ma ciò avvenga per la lista coalizzata (8%), quest'ultima avrà rappresentanza parlamentare e la coalizione non l'avrà. Si tratta di alcuni dei molti elementi che inducono a pensare che la riforma agevoli la frammentazione delle forze politiche, l'affermazione di una spiccata identità e, quindi, la scarsa compattezza della maggioranza.

un'«area di centro», dando luogo a un sistema a tre poli, oppure nascesse un sistema a quattro poli, con segmentazione delle ali estreme delle due coalizioni, il premio di maggioranza potrebbe assumere dimensioni anche imponenti<sup>8</sup>.

Il funzionamento del premio di maggioranza per il Senato. – È necessario, tuttavia, fornire una migliore esemplificazione del curioso (e probabilmente illegittimo) sistema di elezione del Senato. Il sistema prevede che il Senato venga eletto su base regionale; il procedimento di assegnazione dei seggi prevede 1) l'assegnazione del numero provvisorio dei seggi a ogni lista o coalizione nelle Regioni applicando la formula  $\text{quoziente} = \text{totale dei voti} / \text{numero dei seggi}$ ; alla quale segue 2) l'identificazione della lista o coalizione che abbia ottenuto il maggior numero di seggi a livello nazionale; sicché 3) se una lista o coalizione abbia ottenuto almeno 170 seggi il procedimento è concluso; 4) diversamente si procede con un nuovo calcolo dei seggi che spettano alla coalizione maggioritaria, moltiplicando in ogni Regione i voti della coalizione vincente per un coefficiente di incremento pari a 170 diviso per il numero provvisorio dei seggi assegnati alla lista o coalizione maggioritaria; 5) i seggi vengono così riassegnati fra le liste e le coalizioni nelle singole Regioni, dividendo la nuova cifra elettorale incrementata dal coefficiente, sino a concorrenza dei 170 seggi ed eventualmente ricorrendo ai maggiori resti.

In sostanza, il premio di maggioranza così disegnato modifica l'espressione del consenso elettorale nelle singole Regioni sulla base di un ricalcolo dei quozienti elettorali che avviene su base nazionale. Il criterio di paragone più semplice è quello con il sistema elettorale regionale, nel quale le Province esprimono i propri rappresentanti con sistema proporzionale e la maggioranza ottiene un premio a livello regionale con l'aggiunta di consiglieri non appartenenti a nessun collegio provinciale (la lista agganciata al candidato Presidente). Al contrario, nel nuovo sistema previsto al Senato, il premio di maggioranza determina una decurtazione dei seggi legittimamente ottenuti a livello regionale, per lasciare spazio all'elezione di candidati della maggioranza nazionale presentatisi all'elezione nel collegio e in esso risultati sconfitti. Si possono così ribaltare i risultati elettorali del collegio regionale (vale a dire escludendo un candidato presentatosi alle elezioni nel collegio e vincitore, per fare spazio a uno perdente, ma appartenente alla coalizione maggioritaria a livello nazionale; nelle Regioni più piccole, che eleggono un numero di senatori inferiore a sette, questo sistema porterebbe con ogni probabilità la coali-

<sup>8</sup> In astratto, infatti, ove si pensi a tre forze di eguale entità (con circa il 33% dei voti), si deve ipotizzare un «premio» di maggioranza di circa il 17% assegnato a quella vincente per raggiungere la maggioranza assoluta. L'entità di tale «premio», quindi, è tale per cui ne risulta come effetto l'elezione di oltre un terzo dei deputati della maggioranza (17% su 50%). Più alto ancora sarebbe un simile valore ove si pensi a un sistema con due modeste forze estreme e due forze moderate più consistenti.

zione vincente a livello regionale a non avere rappresentante se perdente a livello nazionale).

e) Il «capo della forza politica» e il «capo della coalizione»

Forse nel tentativo di anticipare una delle regole più discutibili della riforma costituzionale, che — in attesa del referendum confermativo — non troverà applicazione nella prossima tornata elettorale, il legislatore ha stabilito che «i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare» devono depositare il programma elettorale e «il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica», mentre le coalizioni, insieme al programma — che deve essere unico di coalizione —, «dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione».

Si tratta di una disposizione che presenta: 1) evidenti vizi di costituzionalità laddove stabilisce di indicare il Presidente del Consiglio nel «capo» della forza maggioritaria alle elezioni (per violazione della prerogativa spettante al Presidente della Repubblica, in virtù dell'art. 92 Cost., di nominare il Presidente del Consiglio); 2) altrettanto evidenti alterazioni del sistema politico (le liste si candidano per eleggere i componenti del Parlamento, cioè dell'organo legislativo, e non del Governo, sicché non si candidano a «governare», ma a rappresentare il popolo in seno alle assemblee legislative), con una sconcertante semplificazione dei rapporti tra gli organi costituzionali.

## 2. Riforma del sistema elettorale e riforma costituzionale

Si trascurerà, in questa sede, di analizzare la relazione tra la riforma elettorale e quella costituzionale, che ha appena concluso il suo *iter* parlamentare e si appresta a essere sottoposta a referendum. Tuttavia, non si può mancare di fare le seguenti osservazioni:

a) si tratta di riforme che propongono modelli contrapposti e difficilmente conciliabili: il «premierato» forte, con Governo del *premier*, direttamente indicato dall'elettore, con potere di sciogliere le Camere, di dominare l'agenda e il lavoro dell'assemblea legislativa — poteri inusitati pur in sistemi che vedono la secolare applicazione della democrazia maggioritaria dell'alternanza —, dovrebbe convivere con un sistema elettorale proporzionale, con forte spinta alla frammentazione della rappresentanza;

b) si rendono ancor meno comprensibili i poteri assegnati al *premier* dalla riforma costituzionale, giacché questi non solo si troverebbe a disporre di poteri inusitati in qualsiasi sistema liberale, ma con ogni probabilità non sarebbe neppure stato indicato dalla maggioranza assoluta dei votanti (come ordinariamente avviene nel sistema maggioritario), ma da una minoranza che diviene maggioranza assoluta grazie al premio previsto dalla legge elettorale;

c) entrambi i testi di riforma contrastano con la forma repubblicana della Costituzione, proponendo un assetto che supera il parlamentarismo di tradizione europea e rende diretto il rapporto tra elettore e Governo, ma ciò avviene lungo percorsi contraddittori (indicazione diretta del *premier*, nel primo caso, e premio alla coalizione delle forze politiche di Governo, nel secondo).

### 3. Dubbia costituzionalità della riforma elettorale

a) In primo luogo, il modo in cui si è giunti all'approvazione del testo della riforma, al termine della legislatura, a campagna elettorale già in fase d'avvio, sembra censurabile. Da questo punto di vista, occorre richiamare quanto stabilito in sede di Consiglio d'Europa e cioè che per garantire un corretto svolgimento delle elezioni sia fondamentale assicurare la stabilità della legge elettorale<sup>9</sup>: «gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare il sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e il ritaglio delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell'anno che precede le elezioni»<sup>10</sup>. Lo scopo di tale regola è di consentire all'elettore di esprimere liberamente il suo voto, comprendendo il sistema di espressione dello stesso, e di assicurare la credibilità del sistema stesso («anche se non vi è volontà di manipolazioni, questo intervento apparirà comunque come dettato da interessi partigiani congiunturali»). Non si tratta di disposizioni immediatamente cogenti per la legislazione dei Paesi membri; tuttavia è piuttosto singolare che uno dei Paesi fondatori del Consiglio d'Europa violi apertamente principi che si chiede ai Paesi ex comunisti di adottare per poter entrare nelle organizzazioni continentali.

b) In secondo luogo, l'*iter* di approvazione della riforma è discutibile alla luce dell'art. 72 Cost., che riserva la materia elettorale alla votazione dell'assemblea legislativa. L'art. 72 richiede che venga assicurato — per alcune materie — un percorso legislativo fatto di discussione in commissione referente e in aula, sugli emendamenti e sul testo, in funzione di garanzia. È evidente il collegamento della riserva all'assemblea legislativa prevista dall'art. 72 (norma di apertura delle disposizioni sul Parlamento) con il principio democratico di cui all'art. 1 Cost.: infatti la legge elettorale disciplina lo strumento attraverso il quale si esercita la sovranità popolare e si permette il funzionamento di organi costituzionali indefettibili. Nel caso specifico, l'approvazione della riforma è stata accompagnata da un clamoroso aggiramento dell'art. 72 e delle norme del regolamento della Camera (art. 79), stravolgendo il testo predi-

<sup>9</sup> In proposito cfr CAPORILLI F., «La stabilità della legge elettorale ed i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo», in <[www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)>.

<sup>10</sup> CONSIGLIO D'EUROPA, COMMISSIONE PER LA DEMOCRAZIA ATTRAVERSO IL DIRITTO – CONSIGLIO DELLE ELEZIONI DEMOCRATICHE (COMMISSIONE DI VENEZIA), *Codice di buona condotta elettorale*, adottato il 5-6 luglio 2002, CDL-EL (2002) 005, in <[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)>, avallato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 13 maggio 2004.

sposto dalla commissione, poiché l'intero sistema proporzionale è stato introdotto attraverso sub-emendamenti presentati a pochi giorni dall'esame in assemblea (essendo i sub-emendamenti non emendabili a loro volta). La votazione in aula, quindi, non è stata preceduta dall'esame in commissione <sup>11</sup>.

c) In terzo luogo, nel merito, il testo della riforma sembra assai poco compatibile con le prerogative del Presidente della Repubblica, nella parte in cui prevede l'indicazione in sede elettorale del «capo» della forza politica o della coalizione, come sopra s'è accennato. Al Presidente, infatti, spetta la nomina del Presidente del Consiglio, in virtù dell'art. 92 Cost., secondo cui ogni parlamentare «esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

d) La stessa previsione dell'indicazione del «capo» e del programma appare in contrasto con il divieto di mandato imperativo previsto dall'art. 67 Cost.

e) Non minori dubbi di costituzionalità vengono sollevati sul sistema di riparto del premio di maggioranza per il Senato poiché violerebbe la disposizione costituzionale secondo cui il Senato deve essere eletto «a base regionale» (art. 57 Cost.).

f) Sempre il sistema di assegnazione del premio di maggioranza per il Senato appare in contrasto con le disposizioni a tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.), che potrebbero vedersi private di rappresentanza politica in ragione del ribaltarsi dei risultati emersi dalle urne; in aggiunta, dubbi di compatibilità con l'art. 6 sono stati sollevati anche in merito alle soglie di sbarramento.

g) La previsione (art. 48 Cost.) secondo la quale il voto è «uguale, libero e segreto» sembra violata dal meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza che (come già osservato) può sovvertire l'esito del voto nel collegio, dalla diversità e molteplicità delle soglie di sbarramento che altera l'uguaglianza e, infine, dalla previsione relativa alla modalità di espressione del voto che pregiudica l'effettività della segretezza <sup>12</sup>.

#### 4. Sistema politico e regola elettorale

È comune il parere secondo cui non vi sarebbe un sistema elettorale ideale. Appaiono invece condivisi due punti:

<sup>11</sup> La stessa Corte Costituzionale ha fin dalla sua prima giurisprudenza affermato la propria competenza a giudicare la legittimità delle leggi anche dal punto di vista dell'osservanza del procedimento di formazione delle leggi stesse (sentenze 3/1957, 57/1957, 9/1959). In particolare, la Corte ha ritenuto che prassi o deliberazioni difformi dal regolamento consentono alla Corte di esercitare il «potere di controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione della legge» (sentenza 9/1959); inoltre, per quanto sia «riconosciuta a ciascuna Camera la potestà di disciplinare il procedimento legislativo», [ciò vale nel limite di] «tutto ciò che non sia direttamente e espressamente già disciplinato in Costituzione» (sentenza 78/1984).

<sup>12</sup> La riforma, infatti, stabilisce che l'elettore non possa apporre sulla scheda «altri segni e indicazioni» e prevede che sia valido «un solo segno, comunque apposto, nel rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta». È chiaro che una simile previsione rischia di rendere riconoscibile il voto, ridando spazio a pratiche malavitose di controllo del voto.

a) i sistemi elettorali si muovono lungo la parabola che va dalla massima garanzia della rappresentanza — il sistema proporzionale — a quella della governabilità — il sistema maggioritario —; lungo questa parabola si sono realizzate una serie di soluzioni miste o ibride (nessuna delle quali — almeno per quanto concerne l'Europa — somiglia a quella appena riferita) con lo scopo di sommare i vantaggi dei due estremi;

b) nessun sistema elettorale è politicamente neutro e, anzi, se utilizzato per un certo tempo, costituisce un elemento (non certo l'unico) su cui il sistema politico si modella.

La riforma elettorale italiana del 2005, da questi due punti di vista, presenta alcune caratteristiche non confortanti.

Sul versante, infatti, della garanzia della rappresentanza, di fronte all'evidente formale miglioramento della rappresentatività del sistema dato dalla reintroduzione della regola proporzionale, le soglie di sbarramento e il premio di maggioranza, per il modo in cui sono concretamente previsti, sembrano non incrementare la rappresentatività del sistema, tanto da far dubitare che alcune forze minori (tra le quali quelle rappresentative delle minoranze linguistiche) possano esser presenti in Parlamento. Inoltre, la previsione del premio di maggioranza pone le forze politiche minori di fronte all'alternativa di entrare in coalizione ovvero di non avere presenza parlamentare proprio come nel sistema uninominale, con l'aggravante che il premio potrebbe essere assegnato a una coalizione lontana dalla percentuale del 50%. Ciò avrebbe il risultato di vanificare comunque la rappresentanza delle forze minori che si siano coalizzate con la formazione che non vince le elezioni (perché nel caso appena ipotizzato il premio sarebbe di ingente entità). Infine, il sistema del premio di maggioranza e delle soglie, per come è congegnato, aumenta il potere di ricatto delle liste minori.

Sul versante della governabilità, poi, un sistema che esalta l'identità delle forze politiche (che si presentano con le loro liste e formano gruppi parlamentari autonomi) va incontro a un triplice grave inconveniente: 1) è fisiologicamente destinato a creare conflittualità all'interno delle coalizioni (stante la necessità di ogni forza politica di coltivare il proprio elettorato); 2) legittima comportamenti opportunistici per via del funzionamento del premio di maggioranza (infatti, una lista che benefici del premio, potrà gonfiare la sua rappresentanza e minacciare di abbandonare la coalizione nel corso della legislatura, ovvero dar vita a una nuova maggioranza beneficiando del premio che ha goduto grazie agli alleati che sta abbandonando); 3) determina una forte probabilità che vi siano maggioranze diverse alla Camera e al Senato, per via del diverso sistema delle soglie di sbarramento.

Dal punto di vista sia della rappresentatività sia (benché in misura minore) della governabilità, l'elemento che sembra maggiormente incidere sul sistema politico è la natura «bloccata» delle liste. Poiché l'elettore dispone solo

del voto per la lista e il riparto dei seggi avviene sulla base della percentuale di voti ottenuta a livello nazionale, il Parlamento viene sostanzialmente composto dalle scelte dei vertici nazionali delle forze politiche. È, forse, questo il *vulnus* sostanziale più rilevante al principio democratico. Infatti, sulla base delle previsioni ingenerate dai sondaggi, le forze politiche sanno con altissimo grado di probabilità quali candidati nella lista verranno eletti e quali no. Basta simulare i risultati del voto (con premio di maggioranza ovvero senza) e capire quanti eletti vi saranno in un collegio, per capire quali candidati sono sicuri dell'elezione, quali hanno grandi probabilità e quali con certezza non saranno eletti. In questi termini, la composizione del Parlamento è stabilita dall'alto dai vertici delle forze politiche, violando gli articoli 1, 2, 48 e 49 Cost. Il collegamento tra rappresentante e rappresentati, l'articolazione della rappresentanza del «singolo» e delle «formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» (art. 2 Cost.), la democraticità del processo rappresentativo, il ruolo delle articolazioni territoriali delle forze politiche, vengono sostanzialmente vanificati da un meccanismo elettorale che legittima un'organizzazione delle forze politiche verticistica e del tutto autoreferenziale. Non è difficile scorgere in questo schema — unitamente al ruolo assegnato al «capo» della lista o della coalizione — l'influenza di formule organizzative di forze politiche (come alcune di quelle che compongono l'attuale maggioranza parlamentare) estremamente personalizzate, strutturate come movimento, a fondamento plebiscitario.

##### 5. Il problema del «centro»

I sistemi elettorali sono uno degli elementi in grado di influire sul sistema politico. Tuttavia, altro è influire sulla conformazione di un sistema, altro è che alcune forze politiche utilizzino lo strumento elettorale per realizzare una specifica operazione politica. Nel caso in esame, molti esponenti politici hanno ritenuto che il cambiamento di sistema elettorale fosse specificamente indirizzato a condizionare il risultato delle prossime elezioni a vantaggio dell'attuale maggioranza. Se questo fosse vero, si tratterebbe di una circostanza più che inquietante.

Tuttavia, il mutamento del sistema elettorale potrebbe accompagnarsi alla volontà di originare un superamento del bipolarismo (per quanto imperfetto).

V'è più di un indizio in tal senso. La riforma va oggettivamente nel senso di una maggiore instabilità delle maggioranze parlamentari. Sono note, d'altro canto, le ambizioni dell'attuale Presidente del Consiglio in ordine alla prossima elezione per la presidenza della Repubblica. Sono altrettanto evidenti a tutti le tensioni delle forze politiche centrali di entrambi gli schieramenti verso il resto della coalizione cui appartengono. Da un altro versante, non si possono sottovalutare una serie di dati: 1) la riforma costituzionale, in caso di esito negativo del referendum, risulterebbe non approvata, lasciando irrisolto

il nodo dell'adeguamento della nostra Costituzione; 2) la situazione economica del Paese è assai meno brillante di quella di molti *partner* europei; 3) la situazione dei conti pubblici è estremamente preoccupante. Vi sono, insomma, una serie di fattori che rendono necessario un Governo che possa poggiare su una vasta maggioranza parlamentare e che sia in grado di realizzare importanti riforme strutturali. L'insieme dei fattori politici e di quelli sociali sopra richiamati (e di altri con essi convergenti che qui, per brevità, non si elencano) sembra legittimare il sospetto che la riforma elettorale sia intesa anche a rendere più instabile la prossima maggioranza, forse anche con lo scopo di consentire una crisi di Governo all'approssimarsi dell'elezione del Presidente della Repubblica, aprendo così lo spazio per la creazione di una «maggioranza di centro» che si formi per segmentazione delle forze politiche attualmente organizzate.

Si tratta per ora di una mera ipotesi, rispetto alla quale, tuttavia, tre considerazioni si impongono.

Anzitutto, si riprodurrebbe la situazione di assenza di alternanza di Governo, che certo non ha giovato al Paese nei decenni passati.

In secondo luogo, la nascita di una forza politica (o di uno schieramento politico) dovrebbe legittimarsi sulla base di un'identità culturale o di un programma, e non in forza di alchimie elettorali.

Infine, la rinascita del «centro» finirebbe per porre di nuovo il tema dell'unità politica dei cattolici. Si tratta di una questione che, se nel passato si fondava su di un quadro internazionale, sulle vicende costitutive della Repubblica nata dall'antifascismo e sull'elaborazione di un programma politico, oggi si verificherebbe in assenza di simili condizioni. In particolare, mancherebbe il forte radicamento sociale di forze politiche di massa, sicché l'organizzazione politica finirebbe per poggiare (per quanto indirettamente) sull'organizzazione ecclesiale e i suoi movimenti. Potrebbe derivarne il pericolo serio dell'identificazione, o quanto meno del «collateralismo», della Chiesa con la maggioranza politica, con la conseguente riduzione della sua autorità nell'esercizio dell'azione di evangelizzazione.