



UNA LEGGE ELETTORALE CHE SALVI IL BIPOLARISMO

di

Tommaso Edoardo Frosini

*(Professore ordinario di Diritto Pubblico comparato
– Università di Napoli “Suor Orsola Benincasa”)*

19 ottobre 2011

1. Per iniziare una discussione sul sistema elettorale occorre, a mio avviso, partire dalla seguente domanda: a cosa serve il sistema elettorale? Due sono le risposte: a fare una maggioranza e un governo; a rappresentare i sentimenti di una collettività. Nelle due risposte ci sono, implicitamente, le due grandi formule elettorali: il maggioritario, che esalta la governabilità; il proporzionale, che valorizza la rappresentatività.

Della seconda, ovvero l'eccesso di rappresentatività, l'Italia non ha potuto fare a meno di adottarla a partire dal 1948, cioè fin dalla nascita della democrazia repubblicana, che aveva bisogno di crescere e rafforzarsi anche attraverso la plurima rappresentanza dalle varie forze politiche. Questo processo di rappresentatività si è però esaurito all'inizio degli anni Novanta, complice una continua, snervante e dannosa ricaduta negativa sulla durata dei governi, e quindi sull'incapacità di produrre un indirizzo politico stabile, in grado di programmare un'attività di governo per l'intero mandato di legislatura.

E' possibile fissare il giorno in cui gli italiani hanno fortemente deciso che la governabilità doveva prevalere rispetto alla rappresentatività e, soprattutto, che il loro voto doveva “contare di più”, perché oltre a quello sulla rappresentanza parlamentare ci doveva essere quello a favore dell'investitura del governo. Come ormai da tempo avviene nelle grandi democrazie occidentali. Il giorno è quello del 18 aprile 1993, quando 11 milioni e 662 elettori (su 14

milioni e 573, quindi l'83,30 per cento) votarono a favore del *referendum* per abrogare significative parti della legge elettorale del Senato, e consentire così che questa potesse trasformarsi, grazie alla normativa di risulta, da una legge sul sistema proporzionale a una che introduce un sistema elettorale a prevalenza maggioritario. Quella domenica di primavera di diciotto anni fa è stata e rimane un evento straordinario. Come partecipazione, come esito e come fatto giuridico. C'è chi vide proprio in quel *referendum* il veicolo di apparizione del potere costituente al servizio dei diritti e delle libertà pubbliche.

La vicenda referendaria è nota ma vale la pena rievocarla brevemente. L'idea di promuovere un *referendum* abrogativo sulla legge elettorale del Senato fu del costituzionalista Serio Galeotti, che la espresse in un articolo sulla rivista "*Parlamento*" nel 1989 spiegandone le ragioni e definendone le technicalità applicative della proposta. Successivamente, per iniziativa di un gruppo di personalità politiche, fra cui in particolare l'on. Mario Segni, venne messo a punto e depositato il quesito referendario, si costituì il comitato promotore, si raccolsero le cinquecentomila firme necessarie e si attese il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale. La quale, con sentenza n. 47 del 1991, giudicò inammissibile la richiesta (ma ammise il *referendum* abrogativo sulle norme che disciplinavano il voto di preferenza); aprendo però degli spazi affinché si potesse reiterare, con maggior successo, la richiesta qualora venisse presentato un quesito referendario il cui taglio abrogativo offrisse una legge immediatamente applicabile. E così fu. Ripresentato insieme ad altri tredici quesiti referendari, il *referendum* sulla legge elettorale del Senato venne ammesso dalla Corte costituzionale (con sentenza n. 32 del 1993), anche perché nel frattempo il Parlamento aveva approvato la cosiddetta "leggina Mancino", il cui effetto era quello di rendere chiara la domanda abrogativa e autoapplicativa la normativa di risulta. Vinto il *referendum*, la tappa successiva fu l'approvazione – sotto dettatura referendaria – delle leggi n. 276 e 277 del 1993: entrambe introducevano – per il Senato la prima e per la Camera la seconda, sia pure con alcune significative differenze fra l'una e l'altra – un sistema elettorale maggioritario uninominale con correttivo proporzionale: ovvero, il 75 per cento dei seggi assegnato con metodo maggioritario, mentre il restante 25 per cento dei seggi distribuito proporzionalmente (con clausola di sbarramento al 4 per cento per la Camera) e secondo il criterio del cd. "scorporo".

Certo, una legge che creava un sistema elettorale ibrido, se vogliamo "misto", ma che generava un profondo cambiamento del sistema politico e partitico, andando a incidere in maniera considerevole sulle regole della costituzione materiale. Sia chiaro un punto: quel voto referendario non volle, né poteva, scegliere un preciso sistema elettorale, ma piuttosto

indicava chiaramente una filosofia del voto: ovvero, l'affermarsi di qualunque metodo che potesse consegnare agli elettori la libertà di scegliere una maggioranza e un governo. E così fu.

2. Sia concessa una breve parentesi: il nuovo sistema elettorale venne subito definito, con formula giornalmisticamente felice ma volutamente dispregiativa, "*Mattarellum*". Credo che l'abuso di questa espressione non abbia certo aiutato una corretta e imparziale valutazione del sistema elettorale; perché marchiandolo come "*Mattarellum*" lo si è, vuoi pure inconsapevolmente, finito col giudicare negativamente "a prescindere". E lo stesso vale per il "*Tatarellum*", altro conio lessicale, prodotto dalla stessa penna e riferito al sistema elettorale regionale; a maggior ragione, poi, il discorso vale per l'attuale legge elettorale, che viene definita addirittura "*Porcellum*", solo perché in un'intervista l'on. Calderoli definì la legge una "porcata". Chiusa parentesi.

3. Quindi: i cittadini italiani nel 1993 vollero affermare l'esigenza di avere una legge elettorale in grado di produrre una maggioranza e un governo, e quindi uno sviluppo del sistema politico in senso bipolare. Così come si verificato ogniqualvolta si è andati a elezioni: nel 1994, nel 1996, nel 2001, nel 2006 e nel 2008. Qualcuno dice che si tratta di un "bipolarismo conflittuale" (è difficile però immaginare un bipolarismo "amicale"....), ma è un bipolarismo grazie al quale si è potuto così – finalmente, è il caso di dire – consentire all'elettore italiano di fare quello che gli elettori delle democrazie occidentali fanno già da tempo, e cioè di scegliere i propri governanti; quindi designare il governo votando per la sua maggioranza parlamentare, sulla base di un programma elettorale, che poi è destinato a divenire l'attività di indirizzo politico per la durata della legislatura. Si è così riusciti a portare l'Italia in Europa, con riferimento al metodo del governare. Infatti: il panorama europeo delle forme di governo – al di là del "modellino" parlamentare o semipresidenziale – è a larga prevalenza fondato sulla legittimazione diretta dei governi, in cui il corpo elettorale è messo in condizione di scegliere chi deve governare. In tal modo, è come se stia venendosi a formare un patrimonio costituzionale europeo anche in tema di forma di governo, oltretutto, come noto, in tema di diritti di libertà; e che questo patrimonio costituzionale europeo è quello del buon governo, scelto dal corpo elettorale e responsabile di fronte a esso. Un governo soggetto al giudizio degli elettori, che possono agire su di esso per il tramite del voto, che può essere di premio o di sanzione, ovvero di rinnovo o di negazione della fiducia.

Ancora: si è potuto, sia pure con differenze, completare il disegno e lo svolgimento istituzionale degli esecutivi a livello comunale, provinciale e regionale, che prevedono la scelta immediata da parte degli elettori del Presidente e della sua maggioranza consiliare che

lo sostiene fiduciarmente (peraltro sotto l'usbergo del *simul stabunt simul cadent*). Se il governo a livello locale è scelto direttamente dagli elettori non si vede perché altrettanto non dovrebbe farsi a livello nazionale, sia pure con il metodo dell'investitura piuttosto che dell'elezione diretta.

4. Quindi, è con l'assunzione del principio maggioritario che si viene a produrre un nuovo modo di governare e di fare l'opposizione. Certo, principio maggioritario da approntare nel suo duplice volto: come "regola per eleggere", che attiene alle modalità di funzionamento della formula elettorale maggioritaria, ovvero a effetto maggioritario, e come "regola per governare", che valorizza il principio di responsabilità politica e con esso il ruolo che il corpo elettorale assume ai fini della scelta del Governo. Con l'obiettivo di assicurare il formarsi di un governo stabile, efficace, che duri per l'intero corso della legislatura e che risponda del suo operato presso il corpo elettorale. Infatti, un Governo è stabile non solo in base alla sua durata in carica, ma anche quando la sua durata è periodicamente verificata e confermata da libere elezioni; un Governo, inoltre, è efficace quando le sue decisioni rispondono alle esigenze degli elettori, i quali possono confermare o sostituire quel Governo, creando così un regime di alternanza. Alla base di questo sistema c'è un processo di valorizzazione della sovranità popolare, la quale, in quanto corpo elettorale, è chiamata a eleggere dei rappresentanti nella consapevolezza di eleggere anche i governanti. Il popolo-corpo elettorale, allora, prima di votare viene a conoscenza del programma di governo e degli uomini che lo attueranno; è messo in condizione di conoscere, preventivamente all'esito elettorale, quale indirizzo politico verrà perseguito qualora dovesse vincere (ovvero, qualora dovesse avere la maggioranza) uno schieramento politico oppure l'altro; è in grado di confermare col voto un Governo oppure far sì che risulti vincitore il Governo alternativo, il quale si sarà organizzato svolgendo un'opposizione costruttiva. È questa anche una nuova forma di libertà, riconducibile al principio della sovranità popolare: ovvero la libertà di essere associati nell'elaborazione delle decisioni; la libertà di partecipare direttamente e attivamente al formarsi della politica nazionale, attraverso la scelta "immediata" del titolare dell'indirizzo politico e, parimenti, la libertà di cambiare i governanti qualora abbiano demeritato. Così funziona in numerosi Paesi di democrazia liberale sparsi per il mondo: perché non dovrebbe funzionare anche in Italia?

5. Detto tutto ciò, un'ulteriore domanda: l'attuale legge elettorale consente il corretto esercizio del metodo maggioritario, il rafforzarsi del bipolarismo e l'investitura del governo da parte degli elettori? La risposta è sì; è un sì oggettivo. Non si può negare, infatti, che

l'attuale legge elettorale esalta, meglio di altri meccanismi elettorali, il bipolarismo e il potere di scelta del governo da parte dei cittadini.

Certo, è una legge senz'altro perfettibile: per esempio, eliminando il premio regionale per l'elezione del Senato e introducendo, anche lì come alla Camera, il premio nazionale, che è compatibile con la Costituzione e in particolare con l'art. 57 nella parte in cui recita "Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale", che si riferisce alla divisione dei collegi e non certo al risultato elettorale. Si può, altresì, immaginare di cambiare il meccanismo delle cd. "liste bloccate" (presente però in altri ordinamenti come la Germania), ma allora occorrerebbe reintrodurre il sistema delle preferenze, che non pochi problemi ha procurato in termini di tenuta "morale" delle elezioni... Una ipotesi da coltivare potrebbe essere quella riguardante l'introduzione della cd. "lista flessibile", presente in alcuni ordinamenti europei, che consente agli elettori di modificare, a determinate condizioni, l'ordine di lista fissato dal partito. Per esempio, come avviene in Belgio, il candidato potrebbe "scalare" l'ordine di lista se ottenesse un numero di preferenze pari al totale dei voti ottenuti dal partito diviso il numero dei seggi da distribuire più uno. Resta, ovviamente, la libertà dell'elettore di votare solo la lista senza indicare la preferenza.

6. Credo di essere stato uno dei primi, in sede scientifica, a muovere obiezioni e critiche all'attuale legge elettorale (v. il mio scritto su *Rassegna Parlamentare*, n.1, 2006), e confermo quanto allora scrissi. Oggi le critiche si sono diffuse a macchia d'olio, e si sono altresì significativamente manifestate con la raccolta di oltre un milione di firme per un *referendum* che abroghi la legge elettorale e ripristini la precedente, secondo la tecnica della "reviviscenza" delle norme. L'attuale legge elettorale è sottoposta a dura critica, specie nella parte riferita alle liste bloccate e poi nel cd. "mega premio di maggioranza".

Diciamo subito una cosa: per quanto riguarda le liste bloccate, queste potevano – se sapute bene utilizzare – offrire una grande possibilità, e cioè quella di candidare, per fare eleggere, il meglio della società. Mi spiego: se i partiti anziché cedere a scelte personali e amicali avessero saputo e voluto utilizzare le liste bloccate, avrebbero dovuto candidare personalità altamente rappresentative della società italiana. I migliori rappresentanti della società civile, persone capaci e preparate. Avremmo avuto così una classe politica di primissimo livello. Altre scelte, come noto, sono state fatte. E allora, si può tornare alle preferenze, nell'illusione che così sceglie l'elettore; eppure sappiamo bene, che invece le preferenze possono essere comprate con il voto di scambio, che ha segnato larga parte delle scelte elettorali negli anni della cd. "Prima Repubblica", oppure con una dispendiosissima campagna elettorale, organizzata a colpi di feste, cene, inviti, manifesti, *spot* televisivi e così via. La cui spesa

elettorale si gonfia a dismisura, anche perché l'obiettivo non è solo quello di convincere l'elettore a votare quel partito ma soprattutto a votare quel candidato anziché l'altro dello stesso partito.

7. Una parola, poi, sul cd. "mega premio di maggioranza": innanzitutto, c'è da dire che questo è applicato anche nelle elezioni locali (comunali e regionali): anzi in alcuni casi, complice la giurisprudenza del Consiglio di Stato, viene a essere forzosamente applicato in nome del "valore fondamentale della governabilità" (così, Cons. St. n. 3022 del 2010, sentenza sul comune di Alba), e quindi fatto prevalere financo sulla rappresentanza, e nonostante questa abbia un suo indubbio e autentico valore costituzionale. Il premio di maggioranza è funzionale a consentire di avere una maggioranza parlamentare solida e stabile (anche se la sua tenuta dipende dalle dinamiche politiche), che è la finalità stessa dei sistemi parlamentari che si basano sulla fiducia tra maggioranza e Governo. D'altronde, anche il sistema maggioritario-uninomiale si fonda, per così dire, su tanti premi di maggioranza quante sono le circoscrizioni elettorali. Infatti, in ogni collegio vince chi ottiene più voti e gli altri non hanno diritto di rappresentanza. Il premio di maggioranza, poi, può essere visto come il rovescio della medaglia della clausola di sbarramento (come quella prevista in Germania e fissata al 5%). Con quest'ultima, infatti, si favorisce una disincentivazione della rappresentanza plurima, con il premio, invece, si esalta la lista, o coalizione di liste, più votata dagli elettori.

Certo, l'attuale premio di maggioranza è "per" la maggioranza, ovvero consente di attribuire seggi in maggioranza sia pure nonostante questi non siano stati attribuiti con il voto degli elettori. Altra cosa sarebbe il premio "alla" maggioranza, come prevedeva la legge elettorale del 1956, ingenerosamente bollata come "legge truffa" e che invece tanto truffa non era, tenuto conto che prevedeva l'assegnazione del premio a quella lista (ovvero coalizione di liste) che avesse da sola ottenuto la maggioranza dei voti degli elettori. Come dire: hai avuto il consenso maggioritario del corpo elettorale e allora ti aiuto a rendere più solida la maggioranza parlamentare attribuendoti alcuni seggi in più.

8. Ci sono tanti sistemi elettorali nel mondo; anzi, ogni Paese ha il suo. E' come se in materia elettorale ci fosse una sovranità assoluta esercitata attraverso l'individuazione di un proprio sistema elettorale che non copia e riproduce modelli altrui. Si pensi alla Francia del doppio turno, alla Gran Bretagna dell'uninomiale, alla Germania della clausola di sbarramento, alla Spagna dei collegi provinciali ristretti. Anche l'Italia ha senz'altro diritto ad avere un suo sistema elettorale, e non mancano le soluzioni. A cominciare dal ripristino del sistema maggioritario per il 75% dei seggi e proporzionale per il restante 25%, senza scorpori o altre

fantasie normative. L'importante è che sia un sistema elettorale finalizzato a favorire il formarsi di una maggioranza e un governo, scelto e legittimato attraverso il voto degli elettori. Comunque, una legge elettorale che salvi il bipolarismo; che lo si può ritenere una significativa conquista del sistema politico italiano (al pari delle altre democrazie europee). Tornare indietro vorrebbe dire creare le condizioni per un ritorno al sistema partitocratico. Aggiungo e concludo: ben vengano le primarie per la scelta dei candidati (nei collegi uninominali) se queste hanno lo scopo di valorizzare la partecipazione politica del corpo elettorale. Una democrazia si opacizza fino al rischio di spegnersi se aumenta la disaffezione politica, se il partito degli astensionisti rischia di vincere le elezioni.