

ANDREA MORRONE<sup>1</sup>

# Quale riforma elettorale?

## Note sulla forma di governo e sulle conseguenti riforme istituzionali

(versione provvisoria - Roma, 24 febbraio 2014)

1. Discutere di legge elettorale, oggi come ieri, non ha nessun significato se non si collocano le proposte sul tappeto nell'orizzonte della Costituzione e nell'ambito del sistema politico italiano. La storia insegna che la nostra Costituzione, come tutte le costituzioni, è nata per assicurare un determinato assetto di poteri. Venuta meno l'unità antifascista, per effetto dell'ineluttabile divisione del mondo in due blocchi sancita a Yalta, la Costituente disegnò le istituzioni della Repubblica valorizzando il momento della garanzia piuttosto che quello della governabilità, allo scopo di stabilire, in un quadro politico necessariamente bloccato e senza alternanza, quello che Enzo Cheli ha definito un "patto di reciproca garanzia" tra le principali forze antagoniste e, specialmente, la Democrazia cristiana e i partiti socialista e comunista. Per questo il governo parlamentare italiano, nella Carta e poi nella prassi, assomiglia più alla IV Repubblica francese del 1946 (un prototipo parlamentare a tendenza assembleare), che non ai sistemi parlamentari nei quali il governo guida di regola la maggioranza uscita dalle elezioni, come nel cancellierato tedesco e spagnolo o nel premierato inglese. Centralità parlamentare (cristallizzata definitivamente nei regolamenti delle Camere approvati nel 1971 e rimasti, da allora, sostanzialmente immutati); bicameralismo paritario (fino al 1962 addirittura con due camere che volutamente dovevano avere una durata diversa); un governo per Costituzione "debole" (un comitato esecutivo e non un comitato direttivo della maggioranza, come insegna Leopoldo Elia), guidato non da un Primo ministro ma più semplicemente da un Presidente del consiglio dei ministri, considerato solo un modestissimo *primus inter pares*; un Capo dello Stato elettivo, pensato come organo di garanzia e di mediazione, ma con tutti o quasi tutti i poteri sostanziali che il Re aveva nella monarchia costituzionale; un pluralismo partitico "estremo", posto al riparo da vincoli giuridici conosciuti in altre esperienze (la disciplina dei partiti tedesca, ad

---

<sup>1</sup> Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Alma Mater Studiorum-Università di Bologna - email: [andrea.morrone@unibo.it](mailto:andrea.morrone@unibo.it).

esempio) e, soprattutto, prefigurato senza effettive misure per realizzare anche, oltre a una dialettica interpartitica *fair*, la “democrazia interna”; una legge elettorale proporzionale sostanzialmente eguale per Camera e Senato, che solo per un caso non venne costituzionalizzata ma che quasi tutti ritenevano parte della “costituzione materiale” (come si tentò di sostenere, ma inutilmente, per contrastare i referendum elettorali del 1991 e del 1993). Sono questi gli ingredienti di una forma di governo parlamentare *sui generis* (“pseudoparlamentare”, come la definì icasticamente Giuseppe Maranini), molto diversa dai modelli esistenti in Germania, Spagna e Regno Unito, coerente con un quadro di politica internazionale e nazionale contingente che, però, è stato ormai superato dalla storia.

2. Qualsiasi ipotesi di riforma, costituzionale o legislativa, nel rigoroso rispetto delle forme previste dall’art. 138 della Costituzione (su cui, da tempo, insiste Alessandro Pace) deve tener conto della realtà che col diritto si vuole regolare. Le norme seguono il fatto, non lo creano, nonostante la “forza” propria del diritto. Le norme, però, hanno il compito di orientare la realtà verso determinati orizzonti, pur sempre compatibili con l'obiettivo pratico di servire la *Res publica*, cercando un giusto punto di mediazione tra il reale e il razionale. Non è fecondo discutere di modelli astratti quando si parla di riforme: partiamo dai problemi reali, per dare risposte concrete ed efficaci. Nel caso di un sistema di governo, le riforme devono porsi l'obiettivo di far funzionare *meglio* le istituzioni, nell’interesse generale dei *cives*. Per scegliere, quindi, occorre capire quali sono i problemi veri del nostro parlamentarismo. La questione cruciale, come anticipato, è il venir meno dei presupposti politici che hanno determinato la decisione costituente. Non solo dal 1989 è caduto il muro di Berlino, ma in Italia, per effetto di cause diverse, è pure completamente cambiato l'arco delle forze politiche che avevano fondato la Repubblica. In realtà, più che in altri Paesi, da noi ha perso di senso il modello partitico come soggetto strutturato e organizzato in senso istituzionale. La forma di governo parlamentare che avevamo conosciuto fino al 1994 si fondava e, per questo, poteva funzionare - nonostante la durata media dei governi non superiore ai nove mesi, e nonostante il blocco del sistema, che facevano dell'Italia un’eccezione rispetto alla regola dell'alternanza tipica delle democrazie europee e americana - su un sistema di partiti forte, sostanzialmente omogeneo sul piano organizzativo, funzionale a realizzare ideologie fortemente divisive (il modello politico, secondo una lettura convincente, era quello del partito-stato, ereditato dal fascismo). Il venir meno di quei soggetti, ha portato allo scoperto il nervo di qualunque sistema democratico pluralista, ma, soprattutto, ha reso palese ciò che è necessario soprattutto in un governo di tipo parlamentare, specie se strutturalmente debole come il nostro: questo

non può funzionare - assicurando quelle necessarie prestazioni d'unità che sarebbe più difficile realizzare, anche per l'assenza di una *premiership* investita direttamente dagli elettori - in assenza di partiti strutturati, portatori di un progetto di Paese, indispensabili per dare sostanza al principio dei pesi e contrappesi. Anche il ruolo, da noi formalmente ambiguo, del Presidente della Repubblica ne risente: quest'organo, pensato come garante degli equilibri politici, ha conosciuto in via di prassi un protagonismo progressivo e attivo nel governo della politica nazionale e internazionale, che solo astratte o cieche analisi giuridiche potrebbero mantenere con sicurezza nei confini formali della Carta costituzionale. La conseguenza di quello che alcuni chiamano un "presidenzialismo strisciante" è che, in un contesto politico destrutturato, il Capo dello Stato rischia di rimanere l'unico vero e innaturale *sovrano*, proprio se le forze politiche, per la crisi del modello di "partito", non sono in grado di svolgere le funzioni di rappresentanza generale e d'indirizzo politico loro richieste in un governo parlamentare. Ecco perché ritengo indispensabile, prima di scegliere il modello di governo che meglio possa corrispondere a un'esigenza di funzionalità *appena maggiore* di quella che abbiamo conosciuto finora, o prima di riscrivere la legge elettorale che a quel modello è necessariamente connessa, riflettere sulla crisi dei partiti e sui modi per superarla. E' sufficiente una legge sui partiti, che regoli ciò che finora non s'è riuscito a fare, in un contesto, oggi, in cui ormai nessuno, o quasi, degli attori politici (tranne, forse, il Partito democratico) ha più le caratteristiche d'un tempo? Con l'aggravante che ora è diventata effettiva la minaccia ai capisaldi del costituzionalismo, portata da un movimento antisistema come il "grillismo"? Cadute le ideologie che davano unità ai partiti, oggi i soggetti politici si reggono su criteri molto diversi dal potere razionale che sostiene un'istituzione. Qualsiasi ipotesi di riforma istituzionale o elettorale, lo ripeto, deve porsi l'obiettivo di creare condizioni nuove per ristrutturare un sistema di partiti.

3. In quest'orizzonte va collocata la discussione intorno alla legge elettorale. Dopo la sentenza della Corte costituzionale "numero uno" del 2014, che ha annullato il "porcellum" e ha indicato provvisoriamente una formula elettorale proporzionale con voto di preferenza unica, la riforma della legge elettorale è ritornato un tema in voga non solo in sede accademica. Le vicende che hanno seguito questa decisione, molto problematica sia dal punto di vista costituzionale, sia da quello politico istituzionale, non sono affatto incoraggianti: la prospettiva, apparentemente a portata di mano, di tradurre rapidamente in legge un accordo politico tra i due principali partiti, si è arenata improvvisamente e non certo per i problemi giuridici, pure rilevanti, del c.d. *Italicum*. Dalla singolare crisi del "governo Letta" (singolare, come molte altre vicende istituzionali accadute negli ultimi anni), si è passati alla formazione di un

nuovo governo politico “di legislatura”, che, nelle intenzioni del Presidente del consiglio Matteo Renzi e della maggioranza che lo sostiene, dovrebbe farsi carico di realizzare contemporaneamente una nuova legge elettorale e la riforma costituzionale (almeno limitatamente al bicameralismo e alla riscrittura del titolo V). I problemi che, dai referendum elettorali dei primi anni Novanta fino ad oggi, hanno caratterizzato la difficile transizione verso un sistema bipolare dell’alternanza, sono stati e sono tuttora tutti *politici*. Dietro i modelli che si propongono e si rincorrono continuamente, dietro le alchimie della discussione elettorale, vi è sempre e solo la medesima domanda: quale l’obiettivo della riforma elettorale? Il cuore della questione solo in apparenza è di contenuto tecnico: implica una decisione sulla “forma di governo” e non, semplicemente, intorno a una formula elettorale purchessia. E’ indispensabile prendere una posizione, sciogliendo il dilemma essenziale, quando si discute di forma di governo, tra una democrazia immediata o una democrazia mediata, una democrazia dell’alternanza o una democrazia consociativa. Finora, per resistenze evidenti e trasversali non è stato possibile compiere una scelta in senso pieno. La sentenza “numero uno” della Corte costituzionale pare avere riportato le lancette dell’orologio quasi al punto di partenza. Ma, al di là delle opinioni di Babele *su* e *dopo* questo precedente, non è possibile fermare la storia e fare finta che gli anni trascorsi dalle leggi Mattarella del 1993 siano passati inutilmente o siano stati solo un incidente del quale si possa fare *tabula rasa*, quando proprio nella coscienza sociale si è radicato in maniera solida il *favor* per un sistema bipolare dell’alternanza. La verità è che questi anni hanno dimostrato ciò che era chiaro solo a pochi: ovvero, che la modifica della legge elettorale *da sola* è assolutamente insufficiente a realizzare una democrazia bipolare dell’alternanza, senza una riforma costituzionale del modello di governo, senza una riforma della politica, anche attraverso una legislazione sui partiti adeguata ai problemi e alle sfide della politica nazionale nel nuovo Millennio.

Solo chi ritiene che il modello di governo parlamentare disegnato dalla Costituzione è insuperato, e insuperabile, può forse continuare a puntare solo su una nuova legge elettorale senza toccare la Carta, magari profittando dell’occasione ghiotta, offerta inopinatamente dal giudice delle leggi, di un ritorno alla legge proporzionale con voto di preferenza. Se l’obiettivo è un modello bipolare dell’alternanza, la scelta per un sistema elettorale coerente deve essere affiancata anche da congruenti modifiche della Costituzione, proprio nelle parti che presuppongono una democrazia consensuale e bloccata. Se, come ho detto, ogni legge elettorale rimanda a un certo modello di governo e viceversa, insistere nel proporre una nuova formula elettorale al fine di produrre e mantenere un assetto bipolare e l’alternanza politica, quando la

Costituzione disegna un modello di governo non immediato e consociativo, è solo un assurdo. *En attendant Godot*.

4. Una legge elettorale come quella contenuta nell'*Italicum* presenta alcuni problemi. Il principale concerne la sua compatibilità con la sentenza "numero uno" del 2014: secondo alcuni interpreti, seguiti da non certo disinteressati esponenti della classe politica, la pronuncia sul "porcellum" estenderebbe i propri effetti preclusivi anche ad altre formule elettorali. Secondo l'interpretazione autentica di un giudice costituzionale rimasto anonimo, il cui pensiero, però, è stato riportato sulle colonne di un noto quotidiano nazionale, la "numero uno" sarebbe incompatibile con il sistema elettorale applicato in Spagna, preso a riferimento dall'accordo "Renzi-Berlusconi", caratterizzato da liste bloccate corte e un premio di maggioranza implicito e non predeterminato.

La decisione della Corte costituzionale si fonda sul principio di eguaglianza del voto e sul diritto di voto diretto. Alla stregua del primo, ciascun voto deve contribuire "potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi", ciò che dipende dal "sistema elettorale prescelto"; ma se quest'ultimo è proporzionale, "anche solo in modo parziale", quel principio "genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del peso del voto in uscita, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare". Il voto alla lista di partito, invece, rende "il voto sostanzialmente indiretto", non libero, né personale, impedendo la conoscibilità dei candidati, la possibilità di sceglierli, sia pure nell'ordine di lista indicato dai partiti, mediante il "voto di preferenza". In modo letterale: "è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata dalla Costituzione. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)".

L'*Italicum* prevede liste bloccate di dimensione provinciale, con eventuale ballottaggio tra le coalizioni più votate, se nessuna superi il

37% dei consensi su base nazionale (la coalizione deve superare la soglia di sbarramento del 12,8%, mentre i partiti, se coalizzati, almeno il 4,5%, se non coalizzati, l'8%). Oltre a non prevedere la preferenza, attribuisce alla coalizione che supera la soglia del 37% un numero di seggi pari a 340 e 170, rispettivamente alla Camera e al Senato; in caso contrario, il premio in seggi si ferma a 321 e 161. Il premio di maggioranza, a differenza del "porcellum", prevede ora una soglia minima, ma è di misura indeterminata e oscillante, comunque superiore al 15-17% (nelle ipotesi in cui la coalizione si avvicini o raggiunga il 37%). In ogni caso, l'*Italicum* si presta a ipotesi applicative che potrebbero portare ad esiti paradossali: quella nella quale una coalizione supera la soglia del 12,8%, ma nessuno dei partiti coalizzati, tranne uno, raggiunge la soglia di sbarramento del 4,5%, con la conseguenza che, se al primo turno quella stessa coalizione va oltre il 37%, un solo partito, magari del 20-25% si vede assegnato il 54% dei seggi nelle due camere; o, addirittura, che tutto questo accada, senza che nella coalizione avversaria nessun partito superi le soglie per ottenere seggi in parlamento (sia come coalizione, sia come lista singola), consegnando l'intero Parlamento a un solo partito...

Senza soffermarmi su altri, a mio giudizio, meno rilevanti problemi applicativi, mi sembra non facile stabilire, in via preventiva ed astratta, se le caratteristiche formali della proposta di nuova legge elettorale soddisfino o meno le condizioni stabilite dalla Corte costituzionale. La dimensione provinciale delle circoscrizioni è sufficiente a rendere conoscibili i candidati e a fare esprimere all'elettore un voto diretto, libero e personale? La misura del premio di maggioranza e le incognite circa l'esito applicativo di questa legge, sono tali da incorrere nel difetto di proporzionalità (rispetto all'obiettivo della rappresentanza politica e della governabilità) rilevato nel caso del "porcellum"? Le ambiguità e le contraddizioni della motivazione della "numero uno", l'ampiezza del giudizio di ragionevolezza, che nella decisione "numero uno" raggiunge livelli davvero ragguardevoli (e discutibili: basti riflettere sul fatto che la decisione, per l'esigenza di evitare innominate e indefinite "zone franche", è costruita su ipotesi astratte, e poggia su valutazioni *post hoc propter hoc*), consentono un giudizio *a priori* dotato di sufficienti margini di certezza? Ciò che si può dire, in termini di diritto costituzionale, è che la "numero uno" è una decisione straordinaria, la cui motivazione risente quasi interamente della logica manifestamente irragionevole della legge n. 270/2005, cosa, questa, che la rende poco utilizzabile per prognosi ulteriori su formule elettorali diverse, per di più ancora *in fieri*.

5. Diverso il giudizio politico su questa ipotesi di legge elettorale. Ritengo positivo che, nella responsabile inerzia del Parlamento e dopo la pesante decisione della Corte costituzionale, si sia raggiunta un'intesa sulla formula elettorale e che, in particolare, questo accordo guardi a

una democrazia bipolare dell'alternanza. Non nascondo, tuttavia, che sarebbero auspicabili alcune mirate ma decisive correzioni, specie con riferimento alla soglia per l'assegnazione del premio di maggioranza, che andrebbe fissato al 50% dei suffragi elettorali (e non, quindi, a soglie più alte del 37% ma, comunque, minori del 50%, come quelle della bozza scritta dalla "Commissione per le riforme costituzionali", del 17 settembre 2013). Una simile correzione, non solo permetterebbe di raggiungere il non trascurabile obiettivo di mettere la nuova legge elettorale "al riparo" di alcune criticità emerse leggendo la "numero uno" della Corte costituzionale; ma consentirebbe, anche, di superare i limiti strutturali che nell'articolato permangono e che, solo in parte, sono emersi nel dibattito pubblico. Mi riferisco, in particolare, al ruolo dei piccoli partiti: stabilire una soglia "bassa" per l'assegnazione del premio di maggioranza, in un contesto politico come quello attuale, con tre forze sostanzialmente equivalenti, intorno a un quarto dell'elettorato (Partito democratico, Forza Italia e Movimento 5 stelle), significa attribuire ai piccoli partiti, proprio perché decisivi per raggiungere quella soglia, un potere contrattuale e di condizionamento rilevante, comunque sproporzionato, tale da alterare i rapporti di forza all'interno della coalizione. Alzare la soglia del premio fino al 50%, quindi, neutralizzerebbe questo effetto, riducendo il carattere "coatto" delle coalizioni, rendendo, di fatto, sempre necessario il ballottaggio, permettendo agli elettori di scegliere direttamente maggioranza e governo.

Una nuova legge elettorale, anche l'*Italicum*, sulla scorta di quanto detto, sarà del tutto insufficiente, almeno finché rimarrà sganciata da una riforma del sistema politico che miri alla ristrutturazione di forme partitiche e da alcune limitate ma essenziali riforme costituzionali, prima fra tutte quella del bicameralismo. Senza un Senato sciolto dal circuito dell'indirizzo politico (salvo stabilire quale ruolo fare svolgere e quali funzioni esercitare alla seconda camera), il rischio che anche con questa nuova legge elettorale possano aversi due maggioranze diverse in Parlamento è molto alto. E' stato fatto notare che l'*Italicum* avrebbe il grave difetto di ostacolare o di impedire la formazione di partiti politici, non consentendo di fotografare le linee di conflitto sociale che, secondo le note teorie di Stein Rokkan, determinano la nascita e la vita delle forme partitiche. Un'obiezione di questo tipo, non ha ovviamente natura costituzionale, ma essenzialmente sociologica e politologica. Ma è una critica che pone una questione rilevante, specie se la legge elettorale, questa o qualunque altra, finisse in definitiva per impedire di rappresentare domande sociali che siano però capaci di strutturarsi in forme politiche dotate di un consenso consistente di dimensione nazionale, provenienti, in definitiva, da gruppi sociali "egemoni". Questa precisazione non è solo valida in sé, ma assume un significato pieno se viene rapportata alle particolari caratteristiche del nostro sistema

politico. Come dimostrano ricerche scientifiche molto serie e documentate, la storia politica nazionale è caratterizzata da due dati costanti, anche se venuti in essere in modi e tempi non sempre uguali: la *divisione culturale e ideologica* e la *frammentazione politica*. Proprio questi dati emergenti sono alla base della debolezza del sistema politico italiano e costituiscono la causa principale delle resistenze, finora molto forti, contro l'aggiornamento della nostra Costituzione, nella parte organizzativa, che, come ho ricordato, più di tutte, risente del tempo trascorso. Una formula elettorale, come insegnava Maurice Duverger, non è semplicemente un apparecchio fotografico, ma un trasformatore politico: non può limitarsi a rappresentare, ma deve assicurare anche il governo della cosa pubblica. Per questo la legge elettorale, come del resto sottolinea la Corte costituzionale proprio nella sentenza "numero uno", deve bilanciare in modo adeguato sia l'esigenza della rappresentanza sia quella della stabilità e della funzionalità del governo nazionale. Nel nostro Paese, una formula elettorale attenta a registrare qualunque frattura sociale, come, in definitiva, una formula proporzionale con voto di preferenza, finirebbe solo per esaltare al massimo grado la già profonda e persistente divisione e frammentazione politico-partitica. Altro che consentire la formazione di soggetti politici egemoni lungo le nuove faglie del conflitto sociale! Non è un caso, infatti, che la discussione sull'*Italicum* si è fermata: a questo risultato hanno contribuito, in maniera determinante, le proposte di modifica provenienti da minoranze (interna al Partito democratico o riconducibili a piccole formazioni partitiche) interessate a preservare i propri interessi particolari, piuttosto che a difendere nobili ragioni di teoria politica o di diritto costituzionale (come il "lodo Lauricella", che lega la legge elettorale alla molto improbabile riforma del Senato; o le proposte dirette ad abbassare ulteriormente la soglia di sbarramento del 4,5%, che inizialmente era al 5%, per aprire le Camere a gruppi minoritari senza o con pochissima rappresentatività effettiva; o le iniziative volte a prescrivere il voto di preferenza, strumento principe per rappresentare minoranze organizzate territorialmente, nonché viatico di corruzione politica).