

13 OTTOBRE 2017

I sistemi elettorali nella storia della
Repubblica: dalla Costituente alla legge
Rosato

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma



I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

Sommario: Premessa di metodo: sviluppo attualizzante del tema **1.** Cenni essenziali sulla storia dei sistemi elettorali tra primo e secondo sistema dei partiti: prima partiti forti e sistemi deboli, poi partiti deboli e sistemi forti solo a livello sub-nazionale. **2.** Ricognizione della legislazione elettorale vigente (ancora per poco) a livello nazionale. **3.** Problemi della legislazione vigente e valutazione della riforma in dirittura di arrivo: si migliorerebbe sul lato della rappresentanza.

Premessa di metodo: sviluppo attualizzante del tema

Visto che il tema dei sistemi elettorali è caldo e aperto, per non essere astorico ed elusivo penso sia più opportuno sbilanciare la lezione sull'oggi, sulle norme vigenti (ancora per poco) e quelle in dirittura d'arrivo. Su tutte le vicende storiche della Repubblica c'è del resto un recente contributo di Francesco Clementi dell'Università di Perugia sulla "Rivista Trimestrale di diritto pubblico" 2/2015, insieme ad uno di Carlo Fusaro sulle modifiche costituzionali, che è aggiornato fino al 2016, cioè fino a prima del referendum e all'ultima sentenza della Corte costituzionale.

1. Cenni essenziali sulla storia dei sistemi elettorali tra primo e secondo sistema dei partiti: prima partiti forti e sistemi deboli, poi partiti deboli e sistemi forti solo a livello sub-nazionale

Quali sistemi elettorali si potevano adottare nell'Italia divisa in due dalla Guerra Fredda, dove quindi ci sarebbe stato comunque un vincitore, ma dove anche nessuno si fidava della vittoria dell'altro? Un clima pesante, la cui pesantezza è spesso sottovalutata da letture buoniste successive, e che invece è resa benissimo dalla celebre intervista di Pietro Scoppola e Leopoldo Elia a Giuseppe Dossetti e Giuseppe Lazzati edita da Il Mulino,

Evidentemente la scelta razionale era quella di sistemi che dessero una fotografia quasi pura, perfetta, del voto degli elettori. Una scelta coerente con altre iper-garantiste fatte sull'assetto costituzionale, come il bicameralismo ripetitivo. Si trattava di limitare al massimo la forza del vincitore, sulla base del "complesso del tiranno".

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

Alla Camera la scelta si presentava facilissima, perché bastava, con pochi ritocchi minimali, rendere permanente la legge con cui era stata eletta l'Assemblea Costituente.

Al Senato la vicenda si intersecò con la vicenda della composizione e delle funzioni di quell'Assemblea e regista della soluzione fu il leader comunista Palmiro Togliatti che in un primo momento siglò un'alleanza tattica coi liberali a favore dei collegi uninominali per assicurarsi l'elettività del Senato, salvo poi concordare con la Dc l'emendamento Dossetti con cui si svuotava di significato il collegio (richiedendo la soglia del 65% dei votanti per l'elezione nel collegio: obiettivo impossibile da raggiungere o quasi) e trasformando quindi il Senato in un'Assemblea eletta con la proporzionale: ma su base regionale e senza preferenze (i candidati si presentavano pur sempre in collegi di uno). Un sistema un po' più selettivo di quello della Camera grazie al combinato disposto tra metodo D'Hondt (anziché il quoziente corretto) e base regionale (anziché il collegio unico nazionale). A questa differenza di selettività si aggiungeva quella relativa appunto alle preferenze: plurime alla camera, bloccata al Senato (con un collegio uninominale solo apparente perché in realtà la concorrenza era tra i candidati dello stesso partito nei collegi della Regione) che filtrava quindi un personale politico diverso: leader di partito e di corrente alla Camera, selezione più qualitativa al Senato (venendo così a sostituire la logica del collegio unico nazionale che si era sperimentata per la Costituente con listini bloccati di candidati, mentre dal 1948 il Cun divenne solo un luogo di conto per poi tornare a recuperare i migliori dei non eletti nelle circoscrizioni).

Questo è il sistema con cui abbiamo votato dal 1948 al 1993, sotto il primo sistema dei partiti, in cui la forza di questi surrogava la debolezza delle istituzioni, con due piccole precisazioni: la parentesi del 1953 per la Camera, che andiamo brevemente ad illustrare, e la riduzione a una delle preferenze esprimibili col primo referendum elettorale del 1991, promosso contro la progressiva degenerazione in senso clientelare e iper-correntizia del sistema delle preferenze nelle elezioni politiche, di cui si è persa memoria ma le cui cause restano potenzialmente tutte valide.

Il primo sistema dei partiti che si era bipolarizzato a causa della Guerra Fredda nelle elezioni del 1948 (sia pure con una bipolarizzazione anomala, segnata dalla delegittimazione reciproca causata dalla forza di quella frattura), diventava sostanzialmente tripolare subito dopo, in seguito alla riorganizzazione stabile della destra per la trasformazione dei settori monarchici in partito e il radicamento del Msi. La frattura che in realtà risaliva potenzialmente a prima, al 25 aprile 1945 e al 2 giugno 1946 (sconfitta del fascismo e della monarchia) veniva così a sommarsi sul piano degli schieramenti politici a quella della Guerra Fredda. Per affrontare i conseguenti problemi di governabilità che si sarebbero posti subito nelle amministrazioni locali (che erano state elette anch'esse nel 1946 e che andavano quindi rinnovate nel 1951) si approvarono proprio nel 1951 nuove leggi per comuni e province che innestavano un premio di maggioranza di due terzi dei seggi alla coalizione prima arrivata. Su quei livelli di amministrazione e

governo, la scelta fu condivisa perché ognuno dei tre poli era in grado di vincere una parte delle amministrazioni in zone diverse del territorio. Quando invece De Gasperi provò ad adottare per la Camera un sistema analogo e ben più rigoroso per far scattare il premio (non bastava arrivare primi, ma occorreva ottenere anche la maggioranza assoluta dei voti validi), la scelta provocò una rottura poiché sul piano nazionale solo la coalizione centrista in quel contesto era in grado di prevalere. Per il Senato non vi fu riforma giacché, pur prevedendo un ridimensionamento, la Dc sarebbe stata in grado, grazie alla maggiore selettività della formula, anche con un 40% dei voti di ottenere una sovrarappresentazione tale da portarla vicina da sola alla maggioranza assoluta, come infatti accadde. Il premio non scattò perché i primi risultati provvisori diedero la coalizione centrista poco sotto il quorum e De Gasperi rinunciò poi a chiedere nuovi conteggi (ciò avrebbe potuto dargli la vittoria ma con conseguenze potenzialmente traumatiche: con tutta prevedibilità avrebbero dimostrato il raggiungimento del quorum, come rivelato dai più attenti studi storici).

Il primo sistema dei partiti poté però evolvere grazie alla diversa posizione del Psi, che, anche per riallacciare i rapporti coi partiti europei della medesima ispirazione (tutti pro-europei e pro-atlantici) si dichiarò progressivamente disponibile ad allargare l'area della maggioranza, ottenendo per via politica un risultato analogo a quello che sarebbe scattato col premio. Incentivare un processo politico del genere, staccando dai comunisti i socialisti, suggeriva una proporzionalizzazione la più ampia possibile del sistema. Per questa ragione il premio venne soppresso non solo a livello nazionale ma anche nelle amministrative ritornando alla proporzionale pura in tutti i comuni medio-grandi, in due tappe diverse, fino a stabilizzarsi nel 1960 alla soglia dei cinquemila abitanti. La divisione Tra Psi e Pci sull'Ungheria nel 1956 e le prime aperture del Psi ai Trattati europei del 1957 stabilizzarono definitivamente questa scelta. Poche settimane separano i Trattati di Roma dal perfezionamento del Testo Unico Camera del 1957. La medesima logica consentì poi l'allargamento massimo della maggioranza al Pci tra 1976 e 1979, quando anche tale partito fece proprie le scelte europea ed atlantica.

Col crollo del Muro di Berlino e quindi dei pilastri che reggevano il primo sistema dei partiti, le forze politiche esistenti non furono in grado di gestire per tempo la necessaria transizione e si videro quindi imporre una transizione per via esterna, sul piano elettorale attraverso il movimento referendario e per altri versi da un'azione della magistratura. In entrambi i casi, ma soprattutto nel secondo, l'innovazione non poteva che essere incompiuta e contraddittoria sia per l'assenza di un intervento anche sul piano costituzionale della forma di governo sia per l'emergere di anomale supplenze e di cortocircuiti tra politica, giustizia e sistema mediatico. Il secondo sistema dei partiti sorse quindi sin dall'inizio debole e contraddittorio.

Tuttavia, mentre per i livelli sub-nazionali l'innovazione si impose in modo coerente, e quindi, all'opposto del primo sistema, istituzioni forti potevano surrogare partiti deboli (1993 per comuni e province; 1995 sul piano elettorale e 1999 costituzionale) soprattutto per le norme sulla forma di governo che blindano la durata del mandato dell'assemblea elettiva a quella del vertice dell'esecutivo (cosiddetto sistema del "simul stabunt, simul cadent"), questo non accadde sul piano nazionale. Essendo rimaste uguali le norme costituzionali, persino il bicameralismo ripetitivo che tende a produrre maggioranze diverse, anche a causa della diversa base elettiva con sette classi di età che votano solo alla Camera, il rendimento di riforme solo elettorali non poteva che essere limitato. Inoltre entrambi le riforme approvate sotto il secondo sistema dei partiti (Mattarella 1993, Calderoli 2005) si muovevano in una logica che Fulco Lanchester ha più volte definito "strabica", ossia con incentivi schizofrenici: per un verso si incentivava il bipolarismo, ma per altro anche la frammentazione nei poli maggiori: si vedano in particolare le soglie di sbarramento molto differenziate dentro e fuori dalle coalizioni. Se ai livelli sub-nazionali questo strabismo è comunque governato dall'elezione diretta del vertice dell'esecutivo e dal "simul stabunt simul cadent", l'assenza di questi vincoli determina esiti molto meno soddisfacenti sul piano nazionale. Inoltre la legge Calderoli, inserendo lunghissime liste bloccate che rendevano impossibile il rapporto tra eletti ed elettori, ha determinato una grave regressione culturale perché ha finito per rilegittimare per le elezioni politiche il sistema delle preferenze, facendo dimenticare i suoi gravi limiti strutturali. Limiti che erano già evidenti verso la fine del primo sistema dei partiti, quando la ridotta forza di questi non riusciva più a governarne le logiche clientelari e di fazione: queste oggi sarebbero rafforzate ancor di più; del resto non sono paragonabili, per dimensione di scala e di importanza delle elezioni, ai problemi già significativi che pongono le preferenze ai livelli inferiori.

Detto in altri termini: ai livelli sub-nazionali le regole elettorali e quelle relative alla forma di governo consentono agli elettori anche la scelta diretta di un Governo per l'intero mandato oltre a quella dei rappresentanti. Il combinato disposto della riforma costituzionale abortita e della legge elettorale 52/2015, il cosiddetto Italicum, si ispirava a principi analoghi anche a livello nazionale, sia pure con una maggiore flessibilità delle norme costituzionali relative alla forma di governo. Nulla di ciò sopravvive oggi a livello nazionale.

2. Ricognizione della legislazione elettorale vigente (ancora per poco) a livello nazionale

Passiamo quindi a un puntuale ricognizione delle norme vigenti a livello nazionale in questo momento, sia pure per poco. Anche perché per la valutazione della nuova legge elettorale in dirittura d'arrivo, per capire se essa sia migliorativa o peggiorativa, bisogna anzitutto effettuare una comparazione con le norme vigenti.

La legge elettorale della Camera è contenuta nel Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957 n. 361, la grande legge madre in materia elettorale. Nella sua versione attuale essa sugli aspetti fondamentali risale alla legge 6 maggio 2015, n. 52 (nota come Italicum), come modificata dalla sentenza della Corte costituzionale 35/2017.

Per il Senato essa è contenuta nel Decreto Legislativo 20 dicembre 1993, n. 534. Nella sua versione attuale essa risale alla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (legge Calderoli), come modificata dalla sentenza 1/2014 della Corte costituzionale.

La formula della legge elettorale Camera è un proporzionale con basso sbarramento (3%) e con premio eventuale. Si può spiegare anzitutto dal punto di vista dell'elettore che vota.

Il cittadino sceglie una lista che compare sulla scheda insieme al nome e cognome di un capolista bloccato. Può poi esprimere fino a due preferenze nella lista votata purché di genere diverso, con l'eccezione di Val d'Aosta e Trentino Alto-Adige dove si vota in collegi uninominali e dei 12 seggi destinati agli italiani che votano nelle circoscrizioni Estero con la proporzionale e uno o due voti di preferenza a secondo dell'ampiezza delle circoscrizioni.

Si può quindi spiegare dal punto di vista dell'assegnazione dei seggi. Accedono al riparto a livello nazionale le liste che abbiano ottenuto il 3% dei voti validi oltre che, con alcuni requisiti, quelle relative alle minoranze linguistiche. Si verifica anzitutto se nessuna lista che abbia superato il 3% dei voti validi sia arrivata naturalmente a 340 seggi. In tal caso l'assegnazione si completa a partire da quel dato. In mancanza, si verifica se la lista arrivata prima abbia conseguito almeno il 40% dei voti validi: se sì, scatta il premio che la porta a 340 seggi. Altrimenti la distribuzione è proporzionale.

I voti degli elettori della Val d'Aosta, che votano dalle origini della Repubblica in un collegio uninominale, rientrano nel computo per assegnare il premio nazionale. Idem accade anche per gli elettori del Trentino-Alto Adige che votano nei loro collegi uninominali della legge Mattarella del 1993, quella precedente alla Calderoli.

Con questi vincoli nazionali, a livello dei 100 collegi plurinominali, in cui si articolano le altre 18 circoscrizioni regionali, i seggi vengono assegnati col metodo del quoziente. Per identificare i singoli eletti è anzitutto proclamato per primo il capolista bloccato e poi gli altri candidati secondo la graduatoria decrescente dei voti di preferenza.

Prima della sentenza 35/2017 della Corte se nessuna lista avesse ottenuto il 40% dei voti era previsto un ballottaggio nazionale tra le due liste più votate al primo turno. La lista vincente avrebbe ottenuto il 54% dei seggi. La legge era stata pensata in connessione con la riforma costituzionale bocciata nel referendum e intendeva assicurare una maggioranza in quella che sarebbe stata l'unica Camera dotata di rapporto fiduciario. In seguito all'esito negativo del referendum, che ha invece confermato il doppio rapporto

fiduciario, la Corte ha in sostanza ritenuto incongruo assegnare una maggioranza garantita in una sola Camera e, tenendo conto del nuovo contesto, ha eliminato il ballottaggio nazionale,

La formula elettorale per il Senato è un proporzionale con sbarramenti alti e differenziati e senza premio di maggioranza.

Anche qui partiamo dalla spiegazione dal punto di vista dell'elettore. Al Senato in 18 Regioni l'elettore sceglie un simbolo di partito a cui è legata una lista a livello regionale in cui la Corte Costituzionale con la sentenza 1/2014 ha inserito una preferenza unica: in Val d'Aosta c'è un unico collegio uninominale maggioritario; in Trentino-Alto Adige vi sono alcuni collegi uninominali; a questi si aggiungono i 6 seggi assegnati nelle circoscrizioni estere con la proporzionale e uno o due voti di preferenza a secondo dell'ampiezza delle circoscrizioni.

Si può quindi spiegare dal punto di vista dell'assegnazione dei seggi. Ottengono seggi le liste che superano da sole regionalmente l'8% dei voti validi. Qui ci si può però anche presentare in coalizioni: per essere riconosciute come tali esse devono superare, sommando i voti di tutte le liste, il 20% regionale. In quel caso valgono sbarramenti più piccoli per le relative liste dentro le coalizioni: 3% regionale dei voti. Da considerare inoltre che in varie Regioni il numero dei seggi assegnati è ridotto e quindi lo sbarramento implicito è più elevato: dove si assegnano 7 seggi, ad esempio, lo sbarramento reale supera il 10%. Il sistema è meno distante di quello che potrebbe sembrare da quello della Camera perché gli alti sbarramenti possono produrre effetti analoghi al premio della Camera. Se infatti una lista ottiene il 40% alla Camera e ottiene, da sola o in coalizione, il 40% al Senato, può avvicinarsi anche al Senato alla maggioranza assoluta dei seggi.

Tra le liste e le coalizioni che hanno superato lo sbarramento i seggi si assegnano col metodo del quoziente.

Dentro le liste i seggi si assegnano secondo la graduatoria decrescente delle preferenze.

3. Problemi della legislazione vigente e valutazione della riforma in dirittura di arrivo: si migliorerebbe sul lato della rappresentanza

Le critiche più pregnanti alla legislazione vigente, da cui partire per la valutazione della riforma in dirittura di arrivo, sono a mio avviso le seguenti:

-sul piano della rappresentanza appare altamente discutibile il ricorso alle preferenze, peraltro diverso tra la Camera (preferenza doppia di genere) e il Senato (unica).

-sul piano della governabilità, in un quadro di frammentazione dell'elettorato, mentre nel secondo sistema dei partiti eravamo abituati a veder iniziare la legislatura a un Governo legittimato dagli elettori, è oggi quasi certo che ciò non potrà accadere; essendo i partiti deboli e poco capaci di accordi l'ipotesi più

probabile è che si stabilizzi nella formazione dei governi quella supplezza presidenziale che sin qui si manifestava, se necessario (ed è accaduto più volte), nella seconda parte delle legislature.

Come interverrebbe il cosiddetto Rosatellum-bis o, meglio, la legge Rosato? La proposta di riforma è identica per le due Camere.

L'elettore dà un voto unico che vale per una lista proporzionale bloccata corta di massimo quattro nomi in una circoscrizione plurinomiale e per un candidato nel collegio uninominale.

Se più liste sono collegate in una coalizione ad un medesimo candidato uninominale e l'elettore vota solo il candidato nel collegio, i voti così espressi sono attribuiti pro quota tra le liste proporzionali secondo le opzioni già espresse dagli altri elettori (ad es. se 9 elettori votano solo il candidato e ci sono due liste collegate, di cui la prima col doppio dei voti della seconda, 6 voti si spalmano sulla prima e 3 sulla seconda). Le coalizioni devono essere omogenee sul piano nazionale.

Nei 232 collegi Camera (225 in 18 regioni, 1 in Val d'Aosta e 6 in Trentino Alto Adige) è eletto il candidato che arriva primo. 12 sono eletti come sempre nei collegi esteri. I restanti 386 seggi sono attribuiti con la proporzionale, utilizzando metodo del quoziente: gli sbarramenti sono del 10% per le coalizioni e del 3% per le liste, nonché del 20% regionale (o due collegi vinti) per le liste delle minoranze linguistiche. Nelle coalizioni non vengono comunque presi in considerazione i voti delle micro-liste che ottengano meno dell'1% dei voti; quelle che ottengono tra l'1 e il 3 favoriscono i partiti alleati della stessa coalizione.

Al Senato, invece, i collegi sarebbero 116 (109 in 18 regioni, 1 in Val d'Aosta e 6 in Trentino Alto Adige). 6 senatori restano eletti all'estero. I restanti 193 sono eletti con la proporzionale: con formula identica a quella illustrata per la Camera.

Ci si potrà candidare in un solo collegio uninominale e in un massimo di cinque collegi plurinomiali, ma se eletto da più parti non si potrà scegliere facendo passare chi si vuole oppure ricorrendo al sorteggio (come prevedrebbe la normativa vigente dopo la sentenza della Corte). Con un criterio meritocratico l'eletto scatterebbe nel collegio nel quale la lista cui appartiene ha ottenuto la minore percentuale di voti validi rispetto al totale dei voti validi del collegio: infatti lui è un invariante, se la lista ha preso di più il merito è degli altri candidati.

Per favorire la parità di genere nei collegi plurinomiali è prevista l'alternanza; sia per i capilista plurinomiali sia per i collegi uninomiali è previsto un tetto del 60% per candidati del medesimo genere. Se la legge, come prevedibile, sarà approvata in Senato entro ottobre e sarà pubblicata in Gazzetta Ufficiale ai primi di novembre, essa entrerà in vigore il giorno successivo alla pubblicazione e sarà pienamente operativa un mese dopo, quando sarà completata la delega legislativa per i collegi uninomiali e per quelli plurinomiali.

Che giudizio darne, al netto delle infondate polemiche di costituzionalità (molti che non condividono legittimamente nel merito le soluzioni introdotte cercano con scarsa efficacia argomentativa di trasformarle appunto in accuse di incostituzionalità)?

Dal punto di vista della rappresentanza il sistema è decisamente migliore perché adotterebbe soluzioni europee (liste bloccate corte e collegi uninominali maggioritari) invece dell'anomalia, Italia sola tra le grandi democrazie, del voto di preferenza.

Dal punto di vista della governabilità, invece, il cambiamento è obiettivamente limitato, incrementale, nel senso che se le opzioni degli elettori restano frammentate, senza una lista o coalizione che superi il 40%, e allora dalle urne non uscirà un vincitore e si dovrà far ricorso alla ricerca di difficili coalizioni post-elettorali con ruolo rilevante della Presidenza della Repubblica. Vi è solo una differenza, significativa anche se non risolutiva, nel senso che si inserisce un limitato correttivo maggioritario legato ai collegi, non solo matematico ma anche di tipo psicologico (nel collegio la spinta è al voto utile tra i soli candidati potenzialmente vincenti) mentre nelle leggi vigenti la disproporzionalità era solo dovuta allo sbarramento e alla soglia del 40%, difficilmente raggiungibile, per accedere al premio Camera.

I problemi relativi alla governabilità sono quindi rinviati inevitabilmente alla prossima legislatura, ma è alquanto dubbio che essi possano essere affrontati efficacemente solo sul piano elettorale e sarebbe del resto di scarsa consolazione notare che problemi analoghi, dovuti alla maggiore debolezza dei partiti, si manifestano anche in altre democrazie consolidate (perfino in Germania). Dal momento che i Governi poggeranno su una supplenza presidenziale, diventata stabile, potrebbe ritornare d'attualità l'idea di mutuare per intero il sistema francese, sia sul piano della forma di governo sia su quello del sistema elettorale.

Intanto però un miglioramento, pur parziale, si sta comunque affermando e sarebbe comunque sbagliato non apprezzarlo.