

Legge elettorale e parlamento in Italia, tra contraddizioni e ipotesi di riforma¹

di Pier Luigi Petrillo

Sommario: *Premessa: livelli di governo e leggi elettorali, una complessità necessaria – 1. Le funzioni del Parlamento e le quattro leggi elettorali (cenni minimi) – 2. Una legge illusoria – 3. Gli elementi caratterizzanti i due sistemi elettorali – 4. Il sistema di elezione per la Camera dei deputati – 5. Il sistema di elezione del Senato della Repubblica – 6. Altri elementi: ineleggibilità, legislazione “di contorno” e problemi di coordinamento normativo – 7. Il dibattito parlamentare e la realtà dei fatti: una legge incostituzionale... – 8. ...o una legge (anche) incoerente e contraddittoria?*

Premessa. In Italia ai diversi livelli di governo corrisponde una diversa legge elettorale. Tale complessità si giustifica con la complessità del sistema istituzionale e, soprattutto, con le diversità di funzioni svolte dai livelli di governo. Un Consiglio comunale, come è noto, assolve a funzioni differenti da quelle della Camera o del Parlamento europeo ed è ragionevole, quindi, che diverse siano le modalità di selezione della classe politica che in quel Consiglio siede. Vi è, quindi, un evidente nesso tra la legge elettorale di una determinata Assemblea e le funzioni che questa è chiamata a svolgere; si tratta di un nesso essenziale che, lo si preannuncia, manca nell’attuale legge elettorale per la Camera ed il Senato.

1. In Italia, dal 1948 ad oggi, abbiamo avuto quattro leggi elettorali (o meglio, otto visto che le normative introdotte per l’elezione della Camera e del Senato non sono mai state identiche).

La *prima legge* è del 1948, di tipo proporzionale quasi puro, ed è rimasta in vigore fino al 1993, con la parentesi del 1953 quando si cercò di introdurre un sistema proporzionale combinato col premio di maggioranza. Salvo quest’ultima parentesi, dunque, la formula elettorale adottata è stata, per 45 anni, di tipo proporzionale. La scelta

¹ Il presente contributo sviluppa la relazione illustrata sul tema nel corso del primo colloquio Italia–Polonia organizzato dal Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche *V. Bachelet* della Luiss Guido Carli e dall’Università Nicolò Copernico di Toruń (Polonia). Per rendere più agevole la lettura, si è preferito mantenere lo stile discorsivo pur inserendo qualche riferimento bibliografico.

del proporzionale non fu casuale. Si scelse il proporzionale perché esso era ritenuto l'unico sistema elettorale in grado di tradurre in Parlamento, senza distorsioni, il pluralismo della società². La legge elettorale proporzionale corrispondeva, infatti, all'idea del Parlamento—fotografia della società, del Parlamento specchio della società. Questo sistema elettorale era perfettamente coerente con le funzioni che il Parlamento doveva svolgere³. Si pensi, anzitutto, alla funzione di inclusione, in Parlamento, delle ideologie, comprese le più estreme. Come ha scritto efficacemente Manzella «negli anni della “guerra civile fredda” ... il Parlamento è istituzione viva e centrale per due opposti rilievi. Perché “parlamentarizza” lo scontro tra sistema e antisistema; perché consente un fitto dialogo tra le forze politiche degli interessi, al di là delle linee del rapporto fiduciario»⁴. Il Parlamento era, così, “stanza di registrazione” del pluralismo sociale; la sua funzione principale era essere luogo del dialogo, non della decisione⁵. E l'atto tipico del Parlamento, la legge, traduceva perfettamente questo suo modo d'essere: essa era il frutto di una lunga contrattazione, e l'esito finale era (quasi) sempre condiviso (e approvato) da larghissime maggioranze, molto più ampie di quelle che garantivano la fiducia al governo. Vi era, dunque, perfetta coerenza tra funzioni del Parlamento e legge elettorale.

La *seconda legge*, quella del 1953, ha rappresentato una rottura di questa coerenza e non a caso durò una sola tornata elettorale, dopo accesi scontri in Parlamento e nelle piazze, senza, peraltro, produrre gli effetti sperati (l'attribuzione del premio di maggioranza alla coalizione democristiana).

La *terza legge* è datata 1993 ed è rimasta in vigore fino al 2005. Essa è il frutto di un profondo mutamento anzitutto sociale; è l'esito di un dibattito acceso che coinvolge direttamente il corpo elettorale, chiamato a votare per un referendum il cui obiettivo era, appunto, abrogare la formula proporzionale. La legge del 1993 va inquadrata in un contesto storico ben preciso, caratterizzato da una profonda crisi morale (si pensi a “Tangentopoli” ma anche alle stragi mafiose), politica (con il ricorso a governi tecnici) ed economica (l'uscita dallo Sme, la svalutazione, il prelievo forzato da parte dello

² Così T. MARTINES, *La posizione e il ruolo del Parlamento nel sistema politico—costituzionale*, in T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto Parlamentare*, Maggioli 1992, spec. pp. 12 e, quanto meno, V. TOSI, A. MANNINO, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè 1999, p. 20.

³ Cfr. A. Predieri (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, ed. Comunità 1975, p. 16 e M. COTTA, *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 1991, pp.210 ss.

⁴ A. MANZELLA, *Il percorso delle istituzioni*, in S. Cassese (a cura di), *Ritratto dell'Italia*, Laterza 2001, p. 48.

⁵ Come pure evidenziano con efficacia G. G. FLORIDA, S. SICARDI, *Relazioni governo—maggioranza—opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971—1991)*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 1991, in particolare pp. 248 ss.; M. MORISI, *Le leggi del consenso*, Rubbettino 1992, spec. pp. 50-51; C. LAVAGNA, *Maggioranze al governo e maggioranze parlamentari*, in *Politica del Diritto*, 1974, pp. 673 ss.

Stato di una percentuale dai conti correnti dei cittadini). È in questo contesto che matura, quasi forzatamente, una idea diversa di Parlamento. Prendendo atto del cambiamento storico (la caduta del muro di Berlino, l'apparente tramonto delle ideologie), la maggioranza dei cittadini, attraverso il *referendum* abrogativo della legge elettorale del 1948, assegna al Parlamento una funzione "nuova", non più centro del dialogo tra diversità ideologiche ma sede della decisione politica, assunta sulla base di un programma di governo reso noto nel corso della campagna elettorale e quindi non più frutto della contrattazione partitica post-elettorale. La nuova legge elettorale registra questa novità, dopo anni di discussioni sulle "grandi riforme" non sempre aride (si pensi alla commissione Bozzi⁶), e vani tentativi di riformare la Costituzione (si pensi alla Commissione bicamerale De Mita-Iotti) considerata, a torto, la causa di tutti i mali⁷. Prima nel paese, nella coscienza collettiva, poi in Parlamento, nella legge elettorale del 1993, la governabilità si afferma come valore: il Parlamento muta radicalmente natura. Viene meno l'esigenza di un Parlamento specchio della società, luogo di inclusione del conflitto sociale, a vantaggio dell'idea di un Parlamento che supporta e stimola l'azione del governo. Coerentemente con questo ruolo nuovo del Parlamento, si introduce un sistema elettorale prevalentemente maggioritario: i seggi sono ora assegnati per il 75% con formula maggioritaria (in collegi uninominali a turno unico) e per il restante 25% col

⁶ Su cui vedi C. FUSARO, *Forma di Governo e principio maggioritario. La Commissione Bozzi e le strategie dei partiti*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Cedam 1992, pag. 197.

⁷ Per Onida «si ha l'impressione che i propositi di riforma siano ripresi o lasciati a seconda che la congiuntura politica sembri consentire o meno il conseguimento di altri obiettivi politici e programmatici più vicini ai problemi reali del Paese. Quando l'azione legislativa sembra dispiegarsi senza gravi ostacoli, i progetti di riforma vengono, se non accantonati, posti in secondo piano. Quando invece sembra che la politica sia in affanno, o che la discordia fra le forze parlamentari impedisca decisioni efficaci, ecco che si torna a premere il pedale delle riforme costituzionali come obiettivi alternativi da dare in pasto all'opinione pubblica, o come terreno possibile di incontro e di mediazione fra partiti che sono in conflitto fra loro sul terreno delle politiche concrete» (V. ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, Il Mulino, 1, 2004, pp. 28–29). Ed infatti «non è di per sé una norma costituzionale che assicura la stabilità e l'efficacia, ma l'accordo fra queste norme e la struttura del sistema partitico, la natura dei partiti, i loro programmi, la loro stessa concezione del gioco politico» (R. ARON, *Teoria dei regimi politici* (1965), Edizioni di Comunità, 1973, p. 123). Per Volpi siamo in presenza di una "banalizzazione" della Costituzione poiché, con procedimenti legali formalmente, sono pregiudicati il ruolo e la natura della Costituzione, la sua primaria funzione di limitazione dei poteri e di regolazione della lotta politica, al punto che essa stessa è «una posta in gioco del confronto politico... viene ad essere degradata al livello di una qualsiasi legge ordinaria» (M. VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in www.costituzionalismo.it, 13 giugno 2005, pp. 1–2). Ugualmente P. CARETTI, *Riflessioni sul decennio costituzionale 1993/2003*, in www.costituzionalismo.it, 1, 2004 (per il quale stiamo assistendo alla trasformazione della funzione di revisione costituzionale «da strumento eccezionale a strumento ordinario, con conseguenti torsioni sia delle procedure di esercizio della funzione sia dei contenuti») e F. RIGANO, *Per uno statuto dell'Opposizione*, in "Il Politico", 1, 2004., pp. 165-166. In generale sia consentito il rinvio a T. Groppi, P.L. Petrillo (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Giuffrè 2006.

proporzionale⁸. Seppur presente una piccola quota di proporzionale, la legge elettorale del 1993 risponde alla logica di garantire in Parlamento la stabilità dell'esecutivo frutto di scelte politiche pre-elettorali e il cui programma diventa oggetto della stessa campagna elettorale. Il Parlamento diventa, così, *luogo della discussione per la decisione*, sulla base del programma del governo "scelto" dai cittadini elettori⁹. È l'immagine, nota, del Parlamento *decidente*¹⁰. C'è coerenza tra questa funzione nuova del Parlamento e la legge elettorale, sebbene gli esiti, come si sa (e come è giusto che sia), non sono stati sempre coerenti con le aspettative¹¹.

2. La *quarta legge* è quella vigente, la numero 270 del 2005 che modifica, in più parti, sia il Testo Unico delle norme per l'elezione della Camera dei deputati approvato con D.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (di seguito T.U. Camera), sia il Testo Unico delle norme per l'elezione del Senato della Repubblica di cui al D.Lgs. 20 dicembre 1993 n. 533 (di seguito T.U. Senato).

È una legge nata male fin dall'inizio. Essa, infatti, trae origine da due maxi emendamenti presentati in Commissione Affari costituzionali alla Camera il 14 settembre 2005 e volti a modificare integralmente un testo base già adottato dalla Commissione e risultato dall'unificazione di diversi disegni di legge (presentati il 3 marzo 2005 in

⁸ Cfr. S. CECCANTI e G. BONFIGLIO, *La prima volta del maggioritario*, Filos 1996; S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino 1997, spec. pp. 37 ss.

⁹ Fondamentale il ruolo dei regolamenti parlamentari: cfr. P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento - Annali della storia d'Italia*, n. 17, Einaudi 2002, pp. 583-612; A. MEZZANOTTE, *I rapporti tra Parlamento e altre istituzioni - Relazione generale*, in "Associazione italiana dei costituzionalisti", *Annuario 2000, Il Parlamento*, Cedam 2000, spec. pp. 301 ss.; S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 1998, p. 158.

¹⁰ Cfr. V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. Violante (a cura di), *cit.*, p. 645; G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano*, vol. I (*L'organizzazione costituzionale dello Stato*), Giuffrè 2002, pp. 264-265; G. RIVOSACCCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Giuffrè 2002, pp. 155-156.

¹¹ S. BARTOLINI, R. D'ALIMONTE, *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Il Mulino, 1995, pp. 442 ss., e *Id.*, *Maggioritario per caso. Le elezioni politiche del 1996*, Il Mulino 1997. Sul punto si rinvia a A. MANZELLA, *La forma di governo in transizione*, in *Quaderni Costituzionali*, 1995, spec. p. 230, per il quale, con l'introduzione del sistema elettorale tendenzialmente maggioritario «non si è creato né un trend verso un futuribile bipartitismo, né un bipolarismo consolidato» ma, semplicemente, un «bipolarismo all'italiana». Si veda anche P. A. CAPOTOSTI, *Riforma elettorale e assetti di governo nella transizione*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. I, Giuffrè 1999, pp. 191-211; e S. FABBRINI, *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Laterza, 2000, spec. pp. 64-65, per il quale, tuttavia, «le elezioni parlamentari del 21 aprile 1996 sono state le prime... (nella storia repubblicana) ad essere condotte secondo una logica prevalentemente bipolare da parte di coalizioni nuove o significativamente definite». Sul punto, se si vuole, da ultimo, P. L. PETRILLO, *La perenne campagna elettorale dell'Opposizione parlamentare in Italia e in Gran Bretagna*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 51, 2004, pp. 81 ss.

Commissione) diretti a introdurre alcuni semplici correttivi alle leggi elettorali del 1993 (ad esempio per l'abolizione del c.d. "scorporo" o per l'introduzione delle preferenze per i singoli candidati). Nel corso del veloce esame in Commissione, approvati i due maxi emendamenti, il 28 settembre 2005 il relatore del testo unificato risultante, on. Donato Bruno, presentava alcuni sub emendamenti approvati contestualmente dalla Commissione che gli conferiva mandato a riferire in Aula favorevolmente. Il 29 settembre l'Assemblea della Camera avviava l'esame del provvedimento dedicando allo stesso 4 sedute. Il 13 ottobre la Camera approvava il disegno di legge (con 323 sì, 6 no e 6 astenuti; il centro sinistra, per protesta, non ha partecipato al voto finale), dopo averlo emendato in più parti. Il giorno successivo era trasmesso al Senato che lo esaminava dapprima in Commissione (dal 19 ottobre al 23 novembre), poi in Aula (dedicandovi 11 sedute): l'approvazione definitiva avveniva, nell'identico testo licenziato dalla Camera, nel corso della seduta del 14 dicembre 2005 (con 160 sì -centro destra e minoranze linguistiche-, 119 no -centro sinistra- e 6 astenuti).

È una legge che inganna le aspettative degli elettorali: propagandata come proporzionale, ha prodotto (e non poteva essere diversamente) effetti tipicamente maggioritari. Eppure i suoi sostenitori la osannavano perché avrebbe riportato il Parlamento ad essere lo specchio della società (così l'on. Giovanardi nel corso del dibattito parlamentare alla Camera); avrebbe colmato quel *deficit* di democrazia derivato dal maggioritario e dai collegi uninominali (così il sen. Nania al Senato); avrebbe affermato «per la prima volta dal 1946 ...un'alleanza politica tra il cittadino e il governo» (così il sen. D'Onofrio), restituendo il «giusto valore ai partiti politici» e garantendo la rappresentanza del pluralismo sociale (così l'on. Crinò dei socialisti di De Michelis). Eppure non si tratta, come appare evidente a chiunque, di una legge di tipo proporzionale¹².

3. Il sistema elettorale per la Camera e per il Senato prevede, infatti, un primo riparto di seggi con formula proporzionale ma con due correttivi significativi: un premio di maggioranza eventuale e di entità variabile (che scatta solo se nessuna lista o coalizione consegua più di 340 seggi alla Camera ovvero più del 55% dei seggi assegnati alla circoscrizione per il Senato) e soglie di sbarramento per le coalizioni e per le liste (calcolate

¹² Così R. BALDUZZI, M. COSULICH, In margine alla nuova legge elettorale politica, in www.associazionedeicostituzionalisti.it [2 marzo 2006] per i quali il passaggio dal sistema elettorale tendenzialmente maggioritario all'attuale proporzionale con premio di maggioranza «porterebbe a sostenere l'accennata riduzione del carattere maggioritario soltanto se ci si muovesse nel (ristretto) ambito delle astratte tassonomie dei sistemi elettorali» in quanto «alla Camera dei deputati il funzionamento complessivo del nuovo sistema elettorale è certamente maggioritario, tanto è vero che assicura comunque alla lista o alla coalizione che vince le elezioni la maggioranza assoluta dei seggi», e al Senato l'esito «può essere bizzarro quanto si vuole, ma non proporzionale» (p. 1 e p. 2 dello stampato).

su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato). È, infatti, previsto che i partiti o i gruppi politici possano allearsi tra loro in una coalizione ovvero concorrere da soli. In ogni caso, al momento del deposito dei contrassegni, depositano -qualora, precisa la norma, “si candidano a governare”– il programma elettorale in cui è indicato il capo unico della coalizione ovvero il capo del gruppo o partito politico; contestualmente depositano, per ciascuna lista coalizzata o meno, in ciascuna circoscrizione, un elenco “bloccato” di candidati (art. 14bis T.U. Camera). L’elettore, infatti, al momento del voto avrà una sola scheda per la Camera ed una per il Senato e potrà esprimere la preferenza per il solo partito, senza indicare alcun nominativo: saranno eletti, per ciascuna circoscrizione, i nominativi indicati dai singoli partiti nell’ordine da loro determinato.

Si deve subito osservare come non sia comunque previsto il deposito del contrassegno della coalizione: ed, infatti, sulla scheda elettorale ex artt. 4, c. 2, 31 e 58 T.U. Camera, e artt. 11, c.3, e 14 T.U. Senato, saranno presenti solo i simboli delle liste i cui contrassegni -in caso di coalizione– saranno riprodotti in linea verticale, di seguito, uno sotto l’altro, su un’unica colonna, senza porre lateralmente o al vertice della stessa eventuali (non previsti, appunto) simboli di coalizione¹³.

4. Secondo le nuove norme i 630 seggi della Camera sono ripartiti 12 nella circoscrizione Estero (per i quali vale il sistema di elezione proporzionale previsto dalla legge 27 dicembre 2001 n. 459), 1 nella circoscrizione Valle D’Aosta (per il quale vale il sistema elettorale maggioritario a turno unico previsto dall’art. 47 dello Statuto speciale, 1. cost. n. 4/1948), i restanti 617 in 26 circoscrizioni di cui 13 coincidono con altrettante regioni (Liguria, Trentino Alto Adige, Friuli, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria), 3 si trovano nella regione Lombardia e 2 nelle regioni Piemonte, Veneto, Lazio, Campania, Sicilia.

4.1. La legge in esame innova il T.U. Camera anche in materia di *presentazione delle candidature*.

In primo luogo, come si accennava, ex art. 14bis, ciascun partito può dichiarare, al momento del deposito dei contrassegni elettorali, di essere coalizzato con altri partiti ovvero di correre da solo; contestualmente presenta il programma elettorale “di governo” indicando il nome e cognome del capo del partito o della coalizione. Con una formulazione discutibile, la norma “fa salve” le prerogative del Capo dello Stato ex art. 92, c. 2, Cost. in materia di nomina e revoca del Presidente del Consiglio.

¹³ Come osservato efficacemente da G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, in *Democrazia e diritto*, XXX, pp. 29 ss. e spec. p. 30.

In secondo luogo, contestualmente, i singoli partiti, coalizzati o meno, presentano un elenco di candidati in ordine numerico per ogni circoscrizione: ogni lista deve essere composta da un numero di candidati non inferiore a 1/3 e non superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione di riferimento.

In terzo luogo, per la presentazione delle candidature, non è necessaria la sottoscrizione delle liste da parte di un certo numero (rimasto invariato) di elettori, in tre casi ex art. 18bis: 1) per i partiti o i gruppi politici costituiti in gruppi parlamentari in entrambe le Camere “all’inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi”; 2) per i partiti o i gruppi politiche che a) si presentano in coalizione con almeno 2 partiti che hanno costituito gruppi parlamentari in entrambe le Camere all’inizio della legislatura, e b) abbiano ottenuto almeno 1 seggio alle ultime elezioni per il Parlamento europeo purché si presentino con l’identico contrassegno delle elezioni europee; 3) per i partiti o i gruppi politici rappresentati minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno 1 seggio alle ultime elezioni politiche alla Camera o al Senato.

4.2. Il riparto dei seggi è effettuato, ex art. 83, con metodo proporzionale, in ambito nazionale, salvo che nessuna lista o coalizione abbia, ad un primo riparto dei seggi, conseguito più di 340 seggi, e nel rispetto di diverse soglie di sbarramento.

Accedono, infatti, al riparto dei seggi solo:

1) le liste non coalizzate che abbiano conseguito almeno il 4% dei voti validi su base nazionale;

2) le coalizioni che: a) abbiano conseguito, sommando tutti i voti delle liste che la compongono, almeno il 10% dei voti su base nazionale e b) siano composte da almeno 1 lista che abbia conseguito almeno il 2% dei voti validi su base nazionale;

Nell’ambito delle coalizioni che soddisfino tali requisiti, accedono al riparto dei seggi solo quelle liste che abbiano conseguito almeno il 2% dei voti validi su base nazionale. Tra tutte le liste escluse al riparto dei seggi, accede comunque al riparto la lista “miglior perdente”, ossia quella che, tra le liste che abbiano conseguito meno del 2% dei voti, risulta essere la più votata.

Nell’ambito, invece, delle coalizioni che non soddisfano i requisiti di cui sopra, accedono comunque al riparto dei seggi le liste che singolarmente abbiano ottenuto almeno il 4% dei voti su base nazionale.

Sono comunque ammesse al riparto dei seggi le liste rappresentative di minoranze linguistiche che abbiano ottenuto, nella circoscrizione compresa in una regione il cui statuto speciale le riconosce, almeno il 20% dei voti.

4.3. I seggi sono ripartiti in due distinte fasi.

In primo luogo, l’Ufficio centrale nazionale (ex art. 83 T.U. Camera) effettua un riparto di seggi in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna lista indipendente e dalle singole coalizioni conteggiando, per queste ultime, anche i voti conseguiti da quelle liste ad esse interne che non abbiano superato la soglia del 2%.

Effettuato in tal modo un riparto provvisorio dei seggi, prende avvio la seconda fase, verificando se una lista indipendente o una coalizione abbia ottenuto più di 340 seggi (pari al 55% dei 617 seggi assegnati sulla base della nuova legge).

In caso positivo, il riparto dei seggi tra le liste indipendenti e le coalizioni, fatta salva l'applicazione delle soglie di sbarramento, è effettuato con metodo proporzionale col sistema già previsto nel 1993 per la parte proporzionale: ossia attraverso il calcolo dei quozienti naturali interi (pari ai voti validi diviso i seggi totali) e dei più alti resti (art. 83, c.1, n.4). Lo stesso Ufficio provvede alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati a ciascuna lista; il collegio unico nazionale assicura la più ampia proporzionalità (in relazione alla popolazione residente) nella ripartizione degli stessi.

In caso negativo, alla lista indipendente o alla coalizione che abbia conseguito la maggioranza relativa dei voti validi su base nazionale, si assegna un premio che è pari alla differenza tra i seggi comunque acquisiti e 340. Si precisa che per far “scattare” tale premio non sono previste soglie minime, per cui potenzialmente il premio potrebbe essere anche molto superiore ai seggi conseguiti ad un primo riparto. La finalità della norma è quella di assegnare alla coalizione o alla lista che abbia conseguito la maggioranza relativa dei voti, la maggioranza assoluta dei 630 seggi della Camera, pari al 53,9% degli stessi.

Una volta assegnati i 340 seggi alla coalizione o alla lista di maggioranza, si procede a riassegnare proporzionalmente, sempre secondo il sistema dei quozienti interi e dei maggiori resti, i 277 seggi restanti alle altre forze politiche sulla base dei voti da loro ottenuti a livello nazionale per poi assegnarli circoscrizione per circoscrizione. Contestualmente, nell'ambito di ciascuna coalizione, definiti i seggi totali spettanti, si procede ad assegnare i seggi alle singole liste componenti, sulla base del risultato elettorale conseguito nella circoscrizione di riferimento e alla luce degli sbarramenti previsti (c'è da notare che, in questo modo, le liste coalizzate che hanno superato la soglia del 2% si avvantaggiano, nel riparto dei seggi, dei voti ottenuti dalle liste che tale soglia non hanno superato).

4.4. Nel caso in cui una lista abbia un numero di candidati inferiore ai seggi spettanti, si procede, ex art. 84, c.2, all'assegnazione del seggio ai candidati presentati dalla stessa lista nelle circoscrizioni in cui questa ha la maggior parte decimale di quoziente non utilizzata, ovvero, in caso di esito negativo, ai candidati —nella stessa circoscrizione— di una diversa lista comunque appartenente alla medesima coalizione politica secondo l'ordine decrescente delle parti decimali che hanno già dato luogo ad assegnazione di seggi.

5. Ai sensi dell'art. 57 Cost., come riaffermato dall'art. 1 del T.U. Senato, il Senato è eletto su base regionale. I 315 seggi elettivi sono ripartiti 6 per la circoscrizione Estero (per la quale si applica il sistema elettorale proporzionale previsto dalla legge 27 dicembre 2001 n. 459), 1 per la Valle D'Aosta (attribuito con sistema maggioritario

uninomiale), 7 al Trentino Alto Adige (di cui 6 con sistema elettorale maggioritario – il territorio è diviso in 6 collegi uninominali– e 1 con recupero proporzionale, *ex lege* n. 422/1991) e i restanti 301 in 18 circoscrizioni coincidenti col territorio delle 18 regioni. Sulla base, quindi, del censimento della popolazione secondo i dati Istat del 2001 (e del calcolo effettuato dalla Commissione parlamentare per la verifica e la revisione dei collegi elettorali, comunicato alla Presidenza del Senato nella seduta del 26 febbraio 2004, in relazione, però, alla precedente legge elettorale), dovrebbero spettare: 22 seggi al Piemonte; 47 alla Lombardia; 24 al Veneto; 7 al Friuli Venezia Giulia; 8 alla Liguria; 21 all’Emilia Romagna; 18 alla Toscana; 7 all’Umbria; 8 alle Marche; 27 al Lazio; 7 all’Abruzzo; 2 al Molise; 30 alla Campania; 21 alla Puglia; 7 alla Basilicata; 10 alla Calabria; 26 alla Sicilia; 9 alla Sardegna.

In applicazione dell’art. 1 T.U. Senato, i seggi del Senato sono ripartiti tra liste di candidati concorrenti in ragione proporzionale, con eventuale attribuzione di un premio di maggioranza regionale. Ciò che, infatti, differenzia la disciplina elettorale prevista per il Senato da quella della Camera è proprio l’assegnazione dei seggi (e dell’eventuale premio di maggioranza) regione per regione.

5.1. In materia di *presentazione delle liste e delle candidature*, il Testo Unico sulle norme per l’elezione del Senato rinvia al T.U. Camera. C’è da osservare che, così facendo, non si comprende, da un lato, se le liste concorrenti per i seggi senatoriali debbano essere necessariamente le stesse presentate per la Camera, e, dall’altro, se debba essere presentato un capo “nazionale” della coalizione o del partito non coalizzato, ovvero si possano presentare tanti capi “regionali” quante sono le circoscrizioni. In ogni caso resta fermo il divieto di presentare i medesimi candidati contemporaneamente alla Camera e al Senato.

5.2. Il *riparto dei seggi* è effettuato, *ex art.* 16 T.U. Senato, con metodo proporzionale (secondo la tecnica dei quozienti interi e dei più alti resti) salvo che nessuna lista o coalizione abbia conseguito, ad una prima attribuzione, il 55% dei seggi previsti per la regione considerata (con arrotondamento all’unità superiore), e nel rispetto di diverse soglie di sbarramento.

Accedono, infatti, al riparto dei seggi solo:

1) le liste non coalizzate che abbiano conseguito almeno l’8% dei voti validi su base regionale;

2) le coalizioni che: a) abbiano conseguito, sommando i voti di tutte le liste che la compongono, almeno il 20% dei voti su base regionale e b) siano composte da almeno 1 lista che abbia conseguito almeno il 3% dei voti validi su base regionale.

Nell’ambito delle coalizioni che soddisfino tali requisiti, accedono al riparto dei seggi solo quelle liste che abbiano conseguito almeno il 3% dei voti validi su base regionale. Non sono previsti meccanismi di “ripescaggio” come quello del “miglior perdente” previsto alla Camera.

Nell'ambito, invece, delle coalizioni che non soddisfano i requisiti di cui sopra, accedono comunque al riparto dei seggi le liste che singolarmente abbiano ottenuto almeno l'8% dei voti su base regionale.

5.3. Come si comprende, il meccanismo del riconoscimento e dell'attribuzione del premio di maggioranza è lo stesso previsto per la Camera, con la differenza che il conteggio è effettuato regione per regione (viene meno, quindi, rispetto alla formula introdotta nel 1993 per il solo Senato, il riparto con metodo D'Hondt). Di conseguenza sarà attribuito il premio pari al 55% dei seggi disponibili per la regione considerata a quella lista o a quella coalizione che 1) abbia conseguito, ad un riparto dei seggi provvisorio, meno del 55% dei seggi disponibili, e 2) sia maggioritaria rispetto alle altre liste o alle altre coalizioni presenti a livello regionale. Così, ad esempio, in Piemonte saranno attribuiti alla coalizione o alla lista di maggioranza relativa 13 seggi (il 55% sarebbe pari a 12,1 ma si arrotonda per eccesso); in Lombardia 26; in Veneto 14; in Friuli 4, in Liguria 5, in Emilia Romagna 12; in Toscana 10; in Umbria 4; nelle Marche 5; in Abruzzo 4; nel Lazio 15; in Campania 17; in Puglia 12; in Basilicata 4; in Calabria 6; in Sicilia 15; in Sardegna 5.

Fa eccezione il Molise: l'art. 17bis del T. U. Senato (introdotto dall'art. 4, c. 9, della legge 270/2005), infatti, prevede che i 2 seggi spettanti al Molise siano ripartiti con metodo proporzionale senza previsione di alcun premio e fermo restando le soglie di sbarramento.

A differenza di quanto accade per la Camera, però, tale sistema di premi di coalizione regionali non garantisce, di per sé, la maggioranza assoluta al Senato per la lista o la coalizione che abbia conseguito, in valori assoluti, il maggior numero di voti a livello nazionale. Anche questo elemento, come preannunciato da uno studio del Senato della Repubblica¹⁴, ha portato alla formazione, ad urne chiuse, di due maggioranze differenti tra le due Assemblee.

6. La legge in esame modifica non soltanto le formule elettorali per Camera e Senato ma anche le condizioni causa di ineleggibilità e incompatibilità. In realtà più che le condizioni sono modificati i tempi richiesti per far venire meno le cause ostative alla candidatura.

6.1. Ai sensi degli artt. 7–10 T. U. Camera e, in forza di esplicito rinvio, ex art. 5 T.U. Senato, sono ineleggibili alla carica di deputato e senatore i presidenti delle giunte provinciali, i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, il capo,

¹⁴ Cfr. Dossier Servizio Studi del Senato, n. 795, ottobre 2005, *La riforma del sistema elettorale del Senato: una simulazione con i dati delle elezioni europee 2004*.

il vice capo di polizia e gli ispettori generali di pubblica sicurezza, i capi di gabinetto dei Ministri, i Commissari del Governo presso le regioni, i prefetti, i vice prefetti ed i funzionari di pubblica sicurezza, gli ufficiali generali, gli ammiragli e gli ufficiali superiori delle Forze Armate dello Stato nelle circoscrizioni del loro comando territoriale, nonché i titolari di analoghe cariche rivestite presso corrispondenti organi in Stati esteri. Tali cause non hanno effetto per coloro che hanno cessato di esercitare tali funzioni almeno 180 giorni prima della data di scadenza naturale di una legislazione. L'innovazione introdotta dalla legge 270/2005 è relativa, però, all'ipotesi di scioglimento anticipato: in questo caso, infatti, si prevede che le cause di ineleggibilità non hanno effetto se le funzioni sono cessate nei sette giorni successivi alla pubblicazione del decreto di scioglimento delle Camere; la nuova norma limita però la portata di questa disposizione, rendendola applicabile solo in caso di scioglimenti che anticipino la scadenza naturale della legislatura di oltre 120 giorni. Tuttavia, ex art. 3 legge n. 270/2005, tale disposizione non si applica alle prime elezioni politiche successive all'entrata in vigore della stessa.

6.2. Una seconda questione (solo) apparentemente marginale riguarda quell'insieme di norme che disciplinano il sistema elettorale in senso proprio, ovvero la c.d. "legislazione di contorno".

Mancano, infatti, nella legge n. 270/2005, modifiche alle leggi, pure ugualmente in vigore, relative, ad esempio, ai rimborsi elettorali, ai limiti e alla pubblicità delle spese elettorali, ai controlli sui rendiconti presentati dai parlamentari. Con un effetto evidente: modificata la formula elettorale, "tutto il resto" continua a fare riferimento a collegi elettorali uninominali e ai candidati nei rispettivi collegi.

Una soluzione parziale e insoddisfacente è stata data in sede di conversione del decreto legge 23 gennaio 2006 n. 1 recante *Esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, rilevazione informatizzata dello scrutatore e ammissione ai seggi di osservatori OCSE*¹⁵ che regola l'esercizio del voto domiciliare da parte degli elettori affetti da gravi infermità e dipendenti da apparecchiature elettromedicali ovvero temporaneamente all'estero (es. militari, dipendenti pubblici distaccati all'estero, professori universitari), l'utilizzo di procedure informatiche per il voto e il relativo spoglio, e l'ammissione -per la prima volta dal 1946 ad oggi- nei seggi elettorali di osservatori dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

Si tratta comunque di innovazioni di scarsa portata, inserite in modo estemporaneo in un provvedimento che affronta questioni di tipo diverso, tali, quindi, da non risolvere, praticamente, nessuno di quei problemi derivati dall'introduzione di una nuova formula elettorale.

¹⁵ Convertito in legge 27 gennaio 2006, n. 22, pubblicata nella *G.U.* n. 23 del 28 gennaio 2006.

6.3. Una terza questione (che in questa sede si accenna appena) è relativa alla pubblicità dei nomi candidati nelle liste “bloccate”. La legge, sul punto, non innova i due Testi Unici, per cui rimangono gli stessi obblighi previsti per il sistema maggioritario pre–vigente (obbligo, in capo all’ufficio centrale circoscrizionale, per tramite della prefettura, di stampare i nomi delle liste e di farli pubblicare presso l’albo pretorio di zona, e, per il presidente dell’ufficio elettorale di sezione, di affiggere gli elenchi nella sala delle votazioni - ex art. 24, n. 5, T.U. Camera), sebbene profondamente mutato (non solo in termini numerici) sia il rapporto tra elettore ed eletto. Per essere più chiari si pensi al fatto che, in forza del pre–vigente sistema, in un collegio elettorale di 30–40.000 elettori vi era 1 candidato per ogni coalizione, e che, con la nuova legge elettorale, in una circoscrizione, ad esempio, di 4–5 milioni di elettori vi saranno 40–50 candidati circa per ogni singola lista: il binomio “lista bloccata” e assenza del voto di preferenza rende praticamente impossibile per gli elettori conoscere effettivamente chi eleggeranno. A ciò si aggiunga che nulla dispone la nuova legge in materia di selezione delle candidature ovvero di trasparenza nella formazione delle liste¹⁶.

6.4. Non si può, in ultimo, omettere come, dal punto di vista della qualità della normazione, la legge in esame certamente non brilla; tutt’altro. Accanto a molteplici errori di coordinamento, bisogna segnalare, oltre alla formulazione ex art. 14bis T.U. Camera con cui si “fa salvo” quanto disposto dalla Costituzione in materia di nomina e revoca del Presidente del Consiglio, l’abrogazione (si spera involontaria), nel T.U. Senato, dell’espresso divieto di apporre sulla scheda elettorale segni o indicazioni volte a far riconoscere l’autore del voto (divieto che, invece, permane alla Camera: art. 4, c. 6, legge n.270/2005).

7. I lavori parlamentari sono stati caratterizzati da un dibattito frontale tra maggioranza e opposizione, molto acceso sia nei toni che nei contenuti.

¹⁶ Come osservato efficacemente da N. Lupo, *Nell’era della comunicazione digitale, è mai possibile che il nome dei candidati alle elezioni politiche si conosca solo mediante l’affissione del manifesto elettorale?*, in www.forumcostituzionale.it [30 marzo 2006]: per l’A. «il basso livello di trasparenza che caratterizza i nuovi sistemi elettorali trova ulteriore e forse definitiva conferma nelle poche ed ormai anacronistiche norme volte ad assicurare la pubblicità delle candidature e quindi l’effettiva conoscibilità, per i cittadini elettori, di coloro che essi stessi votano quali propri rappresentanti (essendo anzitutto questa, a Costituzione vigente, l’indefettibile funzione delle elezioni politiche). L’unico strumento previsto allo scopo è tuttora quello del manifesto elettorale, da affiggersi, a cura dei sindaci, “nell’albo pretorio e in altri luoghi pubblici entro il quindicesimo giorno precedente la data delle elezioni”, oltre che all’interno dei seggi elettorali (art. 24, comma 1, n. 5, d.P.R. n. 361 del 1957 e art. 11, comma 1, lettera c, n. 2, d.lgs. n. 533 del 1993). Si tratta evidentemente di uno strumento del tutto insufficiente, specie in un contesto in cui sempre più la comunicazione politica da parte dei pubblici poteri, attraverso i più diversi mezzi di comunicazione, tende ad essere vista come una funzione essenziale» (p.2 dello stampato).

Da segnalare, in primo luogo, la bocciatura, il 12 ottobre 2005, a scrutinio segreto (con 452 no e 140 sì), nel corso dell'esame alla Camera, dell'emendamento avanzato dai parlamentari della maggioranza (e accettato dal governo) volto ad assicurare una quota di donne nelle liste "bloccate" non inferiore al 30%.

7.1. Per l'allora maggioranza di centrodestra la reintroduzione della formula proporzionale per l'assegnazione dei seggi, sia alla Camera che al Senato, "restituisce il giusto valore ai partiti politici e garantisce il pluralismo nel Paese" (Sen. Crinò–NuovoPSI), e la previsione di liste bloccate di candidati evita che il "*plenum* della Camera dei deputati rimanga incompleto", determinando una maggioranza forte e stabile per attuare un programma di governo per l'intera legislatura (Sen. Lauro-Misto–CdL). Il provvedimento, infatti, garantisce, "per la prima volta dal 1946", la possibilità di affermare "un'alleanza politica tra il cittadino e il governo, attraverso il deposito del programma elettorale comune della coalizione", così completando il disegno contenuto nella riforma costituzionale approvata in via definitiva da entrambe le Camere ed in attesa di essere sottoposto a *referendum* popolare (Sen. D'Onofrio-UDC). In questo modo si rimedia al *deficit* di democrazia dei sistemi maggioritari, assicurando, da un lato, la rispondenza tra il voto popolare espresso e la successiva assegnazione dei seggi e, dall'altro, l'elezione diretta del Primo Ministro il quale non è più solo "indicato" dalle forze politiche ma scelto direttamente dal corpo elettorale (Sen. Nania-AN).

7.2. L'opposizione del tempo, di centro sinistra, ha espresso, sia nel corso del dibattito alla Camera che nel corso del dibattito al Senato, un giudizio fortemente critico verso la nuova legge elettorale, con riferimento all'*iter* procedimentale seguito (in quanto la maggioranza ha "imposto" il provvedimento senza ascoltare le minoranze, considerando i dibattiti parlamentari "inutile burocrazia" e sottoponendo il Senato "ad una vera e propria umiliazione" - Sen. Boco–Verdi) e al suo contenuto.

In particolare, per l'opposizione, il provvedimento viola numerose norme costituzionali in quanto:

1) *blocca le liste dei candidati di ogni partito* e, così facendo, "espropria della possibilità di scegliere i propri rappresentanti i cittadini chiamandoli soltanto ad approvare elenchi decisi dai partiti ed alternando il rapporto dell'eletto con il territorio" (Sen. Angius-DS, Boco, On. Piscicchio–Udeur, Sen. Mancino–Margherita: per quest'ultimo le liste bloccate "tramutano l'elezione dei parlamentari da parte dei cittadini in una nomina affidata ai vertici politici");

2) *impedisce alle donne di essere adeguatamente rappresentate* poiché, in presenza di liste bloccate, non vi sono disposizioni che garantiscono una selezione interna dei candidati di ciascun partito equa o paritaria tra uomo e donna, come previsto dall'51 Cost. (Sen. Angius, Boco e Mancino);

3) *falsa la competizione elettorale riconoscendo un premio di maggioranza* (pari a 340 seggi) a quella coalizione o a quel partito che abbia ottenuto anche un solo voto in

più degli avversari, a prescindere, quindi, dal raggiungimento di una soglia minima; la formula elettorale introdotta è, di conseguenza, solo nominalmente proporzionale in quanto, nella realtà, non garantisce una proporzionale ripartizione dei seggi rispetto ai voti conseguiti da ogni lista (Sen. Mancino, Angius, Sodano—RC);

4) *rende ingovernabile le istituzioni* poiché, prevedendo l'assegnazione del premio di maggioranza al Senato su base regionale e soglie di sbarramento differenti tra Camera e Senato, rende molto probabile la formazione di due differenti maggioranze tra le 2 Camere così da impedire il governo del paese o da rendere necessario un "ribaltone" ovvero l'integrazione della maggioranza vincitrice le elezioni con forze dell'opposizione (Sen. Mancino, Angius, Boco, Crema—SDI, Filippelli—UDEUR);

5) *impedisce di sottoporre la nuova legge elettorale a referendum abrogativo* (ex art. 75 Cost): infatti qualora fosse abrogato il provvedimento approvato, mancherebbe una disciplina idonea a garantire l'operatività degli organi costituzionali; in tal modo si modifica surrettiziamente la Costituzione inserendo tra le materie sottratte al *referendum* abrogativo, quella elettorale (Sen. D'Amico—Margherita, Manzella e Bassanini—DS).

7.3. Questi stessi punti sono stati sottolineati da alcuni costituzionalisti, i quali hanno inviato un appello ai senatori chiedendo loro di emendare in più parti il provvedimento al fine di superare i diversi profili di incostituzionalità. Successivamente all'approvazione definitiva del disegno di legge è stato avanzato dalla dottrina¹⁷ un ulteriore profilo di incostituzionalità della legge dovuto al diverso "effetto" del voto dei cittadini residenti in Valle D'Aosta e degli italiani residenti all'estero: il loro voto, infatti, non è considerato ai fini dell'assegnazione ad una coalizione o ad una lista indipendente del premio di maggioranza.

Il 21 dicembre, come si è detto all'inizio, il Presidente della Repubblica ha promulgato il provvedimento.

7.4. Formula elettorale proporzionale con correttivi (sbarramento e premio di maggioranza), indicazione del capo della coalizione, deposito del programma di governo, lista di candidati "bloccati" sono, quindi, gli elementi caratterizzanti il nuovo sistema elettorale per la Camera e per il Senato. Eppure, a fatica, tale sistema può essere ricondotto nel novero dei sistemi elettorali proporzionali. Come si è cercato di evidenziare, il complesso meccanismo di riparto dei seggi e, soprattutto, l'applicazione (quasi scontata data la realtà politica italiana) del premio di maggioranza, trasforma tale sistema, in un maggioritario di coalizione con un riparto proporzionale dei seggi solo all'interno delle singole coalizioni.

¹⁷ Cfr. in particolare S. CECCANTI e C. FUSARO su www.forumcostituzionale.it.

8. Le leggi elettorali sono fondamentali per il funzionamento della democrazia: sono le leggi elettorali a definire le modalità di scelta di chi, poi, dovrà compiere scelte collettive. Esse, come si è detto, determinano *certe* modalità di funzionamento delle Assemblee rappresentative e dei governi, ovvero traducono la volontà di affidare alle Assemblee e ai governi *certe* funzioni¹⁸.

Ci si chiede, quindi (e tralasciando i profili di incostituzionalità della legge in questione), da un lato quali modalità di funzionamento del Parlamento e del governo ha determinato questa legge elettorale e, dall'altro, quali funzioni del Parlamento essa traduca.

Per rispondere alla prima domanda, sono sufficienti i risultati elettorali. Le elezioni del maggio 2006, al di là delle contestazioni più o meno legittime, hanno prodotto una maggioranza forte alla Camera (anche troppo forte rispetto ai voti ottenuti) e una maggioranza marginale e imprevedibile al Senato (basata sulla salute dei senatori ai vita e i mutevoli umori degli eletti all'estero). L'effetto è l'incertezza totale e lo svilimento del Parlamento. Infatti il Parlamento che scaturisce da questa legge elettorale assomiglia al Visconte Medardo di Terralba di cui racconta Italo Calvino: è un Parlamento dimezzato, con un solo occhio, un solo orecchio, una guancia, mezzo naso, mezza bocca. E proprio come il noto Visconte esso sopravvive ma con una doppia natura, una buona e l'altra cattiva, mutevole a seconda delle giornate.

Rimane la seconda domanda: quale funzione, quale ruolo assegna questa legge elettorale al Parlamento?

Il Parlamento generato dalla elezioni del 2006 non è certamente lo specchio della società, come avrebbero voluto i sostenitori della nuova legge elettorale. D'altronde così non poteva essere, vista la previsione del premio di maggioranza che, di per sé, distorce la volontà del corpo elettorale.

¹⁸ Sul punto T. E. FROSINI, *Le votazioni*, Laterza 2002, spec. pp. 25 ss.. Come osservato da N. LUPO (*Nell'era della comunicazione digitale...*, cit., p.1 dello stampato) «l'estrema delicatezza dei meccanismi elettorali e dei loro effetti, più o meno previsti dai loro autori, non può costituire, del resto, una sorpresa: se il solo passaggio dalle preferenze multiple alla preferenza unica originò, nelle elezioni del 1992, un profondo indebolimento delle clientele e delle cordate di candidati nelle diverse liste, l'avvento di un sistema prevalentemente maggioritario a collegi uninominali determinò, nelle elezioni del 1994, uno scossone al sistema partitico tale da causare il venir meno o il cambio di denominazione di tutti i partiti sui quali si era fondata la Costituzione repubblicana. Dalla soppressione dei collegi uninominali e dall'adozione del sistema della lista bloccata deriva ora, evidentemente, una profonda alterazione dei meccanismi attraverso cui far valere la responsabilità dei parlamentari davanti ai cittadini, ossia del nodo cruciale costituito dal rapporto di rappresentanza tra eletti ed elettori. All'indomani della presentazione delle liste e delle candidature, si coglie appieno come le nuove leggi elettorali, oltre ad aver determinato, nonostante le soglie di sbarramento, la moltiplicazione delle forze politiche che si presentano alle elezioni (e a questo punto, si saprà finalmente a chi attribuire le responsabilità di un'eccessiva frammentazione partitica), abbiano pressoché completamente reciso ogni legame tra i parlamentari e i rispettivi elettori, privilegiando in modo esclusivo il vincolo del parlamentare con il partito di appartenenza».

Dunque il Parlamento non svolge alcuna funzione inclusiva. E allora? A mio avviso due sono i punti da evidenziare.

In *primo luogo*, la previsione di un premio di maggioranza assegnato a prescindere dal raggiungimento di una soglia minima, non solo distorce pesantemente la rappresentanza parlamentare, ma riduce gli spazi del confronto tra maggioranza e opposizione. Il meccanismo del premio di maggioranza “incondizionato” rischia di schiacciare eccessivamente ogni forma di opposizione e, con essa, l’essenza stessa della democrazia¹⁹.

Così come è formulata, l’attuale legge elettorale italiana riduce, dunque, necessariamente, gli spazi del confronto parlamentare e, in ultimo, rende difficilmente praticabile l’esercizio della stessa funzione di controllo dell’esecutivo. Inoltre non può ignorarsi come il Parlamento generato da questa legge elettorale non sia un Parlamento di eletti ma di nominati: la previsione di liste elettorali bloccate, nell’assenza di uno statuto pubblico dei partiti politici, produce una rappresentanza politica “drogata”, frutto di scelte non trasparenti tutte interne alle segreterie dei partiti o delle coalizioni. Le elezioni sembrano, così, assomigliare ad un plebiscito e il voto, estremamente semplificato, è piuttosto un “sì” o un “no” verso il governo e l’opposizione uscente, essendo ridotta al minimo la possibilità di scelta²⁰.

In *secondo luogo* la previsione di due così differenti modalità di riparto dei seggi tra Camera e Senato, impedisce – come è accaduto – il raggiungimento di una stessa maggioranza di governo in entrambe le Assemblee. Con un duplice effetto, sul governo e sul Parlamento.

¹⁹ In termini più efficaci si esprime T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 21 marzo 2006) secondo il quale la previsione di un premio di maggioranza senza soglia minima, unito alla condizione “bloccata” delle liste elettorali, rappresenta «un grave *vulnus* alla sovranità popolare, che non viene messa in condizione di votare e quindi eleggere i propri rappresentanti parlamentari» (p. 8 dello stampato). Con toni ancora più netti si esprime G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù*, cit., spec. pp. 39 ss., secondo il quale «il sistema elettorale in questione consente effetti distorsivi gravi ... ed anzi più gravi della stessa “legge truffa” ... e paragonabili solo alla famigerata legge Acerbo del 1923 (nella quale, comunque, il premio di maggioranza del 65% dei seggi scattava solo se la lista più votata avesse ottenuto almeno il 25% dei seggi)».

²⁰ Il “modello” di riferimento del legislatore del 2005 sembra, allora, essere quello della “democrazia dogmatica” dove «chi si distacca dal coro non è un legittimo dissenziente, ma è un errante che mina la forza della verità». Una forma di democrazia declinante contrapposta alla “democrazia critica” la quale richiede «tempo per decidere e tempo per durare» poiché «dove non c’è tempo, lì c’è emotività, instabilità, suggestionabilità e quindi strumentalità. In più ... c’è anche omologazione» (la nozione di “democrazia critica” contrapposta alla “democrazia dogmatica” e a quella “scettica” è di G. ZAGREBELSKY, *Il “crucifige” e la democrazia*, Einaudi 1995, *passim* e spec. p. 118).

Il governo è costretto a contrattare quasi quotidianamente, in almeno una delle due Camere, il proprio operato²¹. Il Parlamento è, quindi, dimezzato tra una Camera che sembra aver perso importanza perché compatta a favore del governo, e l'altra (il Senato) la cui fiducia va conquistata ogni giorno, innescando, così, tra l'altro, una infelice competizione tra gli stessi organi costituzionali.

In ultimo rimane una certezza. Gli autori della legge elettorale (alcuni dei quali oggi presentano la richiesta di *referendum* abrogativo della medesima legge...) non avevano di fronte a sé alcuna idea sul futuro del Parlamento, sul suo ruolo nel contesto istituzionale, poiché l'obiettivo era tutto politico: introdurre un meccanismo di riparto dei seggi tale da ridurre la vittoria (che si riteneva presunta, stando ai sondaggi) dell'avversario politico²². Ma le leggi elettorali sono più complesse di molti congegni elettronici: gli effetti possono essere studiati *ex-post* ma raramente potranno essere previsti

²¹ Tuttavia la "negoiazione" parlamentare tra maggioranza e opposizione non è, di per sé, negativa, anzi deve osservarsi come «la contrapposizione maggioranza e opposizione è oggi la cifra assolutamente dominante in Parlamento, con toni spesso esasperati, mentre stentano a trovare spazio le esigenze di dialogo e di collaborazione fra le parti» e che «il problema è ... quello del venir meno degli spazi di incontro e di mediazione, il prevalere di logiche di scontro frontale, con conseguenti atteggiamenti di arroganza della maggioranza del momento e di ritiri aventiniani dell'opposizione del momento. Se oggi si sente il bisogno di qualcosa, questi sono gli snodi di un sistema bipolare non estremizzato, di una politica meno esasperatamente partigiana» (V. ONIDA, *Il mito delle riforme costituzionali*, cit., p. 130 e p. 25). Così anche P. CARETTI, *Riflessioni sul decennio costituzionale 1993–2003*, cit., p. 2. Vi sono, infatti, settori in cui la contrapposizione può e deve cessare, perché contrapporsi «non significa necessariamente costante divaricazione in sede di voto ... né assenza di aree almeno in via convenzionale considerate estranee alla logica maggioritaria pura e semplice» (S. SICARDI, *ult. op. cit.*, p. 117). Si tratta, quindi, di riconoscere spazi comuni di dibattito e di decisione, valori e regole che, se messi in discussione, possono essere modificati solo con il consenso reciproco. L'introduzione del maggioritario ha precluso, fino ad ora, ogni forma diversa di collaborazione tra maggioranza e opposizione, radicalizzando ogni singola decisione politica e trasformando anche la Costituzione nel terreno di uno scontro frontale ed irrisolvibile. Con un paradosso: «prima del maggioritario, alla mancanza di alternanza corrispondeva la condivisione del patto costituzionale; dal 1994, l'alternanza prodotta dal sistema elettorale sembra allontanare le forze politiche dalla capacità di arrivare ad un compromesso costituzionale condiviso» (così C. DECARO, *La Best practice di Westminster*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2004, p. 680, per la quale «è ancora lontano un equilibrio verso un sistema neoparlamentare, dopo l'avvento del maggioritario, che si traduca in un gioco cooperativo nel quale le due istituzioni si rafforzano in coppia nella capacità di sostenere politiche pubbliche coordinate e di livello davvero nazionale ed europeo»).

²² ... come osservato anche da G. QUAGLIARIELLO, *Ma non chiamatela legge truffa*, in "Il Messaggero", 28 settembre 2005) secondo il quale «le ragioni che giustificano la riforma si riferiscono alla coalizione piuttosto che al sistema. È indubbio che la proposta nasca come via d'uscita ai difficili rapporti interni che attanagliano il centro-destra». Ugualmente nota, con ironia, T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, cit., p. 4 dello stampato, «qual è il vero motivo che ha indotto il legislatore a varare una riforma elettorale? Non ci è dato sapere. A meno di non voler accedere alla maliziosa interpretazione di chi ritiene che il cambio delle regole elettorali sia stato imposto da una situazione elettorale svantaggiosa per l'attuale maggioranza, e che quindi fosse necessario "sparagliare" nella speranza che ciò possa rimettere in discussione l'esito elettorale».

ex-ante. Per questo il legislatore dovrebbe porre la massima attenzione (e trovare la massima condivisione politica) prima di modificarle.

All'opposto, invece, si presentano disegni di riforma della legge elettorale (e se ne discute) con una leggerezza sconcertante: si ha, così, l'impressione che la legge elettorale sia la causa di tutti "i mali della politica" e che la sua modifica funzioni da panacea. Verificata la difficoltà di modificare la Costituzione (a fronte anche di un corpo elettorale che, su questi temi, mostra ancora segni di attenzione e di sensibilità), il dibattito si è spostato sulla riforma della legge elettorale: basterebbe, così, passare dal "proporzionale finto" al "maggioritario vero" o dal sistema italiano a quello spagnolo o a quello tedesco, per garantire governabilità, competizione politica, trasparenza, assunzione delle responsabilità e, perché no, anche efficienza ed efficacia dell'azione di governo. Eppure è noto come i meccanismi elettorali possono solo influenzare ma non determinare l'andamento di una istituzione o il suo livello di competitività: essi incidono sul "costo" del "sistema paese", sul prodotto interno lordo, al pari del sistema sanitario o pensionistico²³, ma certamente non sono gli elementi determinanti.

Pier Luigi Petrillo. Professore aggregato di Diritto pubblico presso l'Università Sapienza Telma di Roma

²³ Il riferimento è agli studi di T. PERSSON e G. TABELLINI, *Constitutions and Economic Policy*, in "Journal of Economic Perspectives", 18, 2004, pp. 75 ss. secondo i quali i paesi con sistemi elettorali proporzionali (fatte salve le possibili variabili caso per caso) hanno una spesa pubblica, in rapporto al PIL, di dieci punti più elevata rispetto a quelli maggioritari (circa il 35% verso il 26%) e un deficit di bilancio più elevato (circa il 4% sul PIL contro il 3% dei paesi con sistemi elettorali maggioritari).

Electoral law and Parliament in Italy: possible changes and contradictions

Pier Luigi Petrillo, *LUISS University G. Carli*

Abstract

In Italy, electoral laws deeply differ at the different government levels since they have to face various issues. Concerning the electoral systems of the Chamber of Deputies and Senate, four electoral laws came out since the establishment of the Republic. Each law corresponds to a different phase of the transformation of the idea they wanted to give about Parliament and its functions.

The electoral law currently in force was approved in 2005, in a short period of time, and it was submitted as a “proportional law”, even if this definition was questionable. Some of the most controversial aspects of this electoral law are the following: the blocked lists, the stopping threshold, the exclusion of foreign constituencies, the exclusion of Valle D’Aosta region from the majority award and the lack of a minimum majority in order to obtain the majority.

The application of this system to the last elections determined a Parliament made of a branch (the Chamber), where the majority is particularly strong and the Senate with a majority particularly slight.