

I
LE AMBIGUITÀ DEL CANCELLIERATO
E LE DOPPIEZZE DEL DOPPIO TURNO

AUGUSTO BARBERA *

1. IL CANCELLIERATO COME METAFORA

1.1. *Due modi di intendere la formula*

Nel variopinto emporio dei modelli proposti per le riforme istituzionali ed elettorali si trova una formula usata, a periodi ricorrenti, con consapevole ambiguità: il Cancellierato. Viene usata in modi spesso diversi, per raggiungere obbiettivi fra loro contraddittori. E altrettanto dicasi per la formula del doppio turno.

Si tratta per lo più – a me pare – di vero e proprio trasformismo concettuale, pratica assai diffusa in questo periodo (dallo stesso vizio è contrassegnata l'espressione “federalismo”).

Cominciamo dal primo. Per alcuni, i più approssimativi, il Cancellierato esprime una confusa e generica esigenza di rafforzamento del Capo del Governo.

Il Cancellierato richiama effettivamente immagini forti: Bismarck, Cancelliere dal 1862 al 1890, costruì il secondo Reich e venne dimissionato a fatica da Guglielmo II; Adenauer, Cancelliere dal 1949 al 1963, ha ricostruito la Germania democratica; Willi Brandt, cancelliere dal 1969 al 1974, ha costruito la “OstPolitik”; Elmuth Schmidt, Cancelliere dal 1974 al 1982, ha contrastato le pressioni della potenza sovietica; Elmuth Khol, Cancelliere dal 1982 al 1998, ha unificato la Germania e dato impulso all'Europa di Maastricht.

Strano destino di questa espressione. Importata da Roma nei Paesi legati alla tradizione mitteleuropea perché richiama un'immagine forte di Governo – era

* Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Bologna.

un titolo classico del Sacro romano impero che derivava da “Cancellarius”, l’usciera della Camera dell’imperatore romano – ritorna a circolare nei Palazzi romani forte del nuovo prestigio guadagnato nel Nordeuropa.

Pochi in realtà si richiamano al sistema costituzionale tedesco. Chi lo fa, per di più, vuole in realtà riferirsi al modello Westminster (proprio così: c’è chi si richiama alla Germania per riferirsi alla Gran Bretagna) in contrapposizione al sistema presidenziale. C’è chi, cioè, vuole riferirsi a un sistema tendenzialmente bipolare – torneremo fra poco sul punto – che produce stabilità nell’esecutivo, consente al corpo elettorale di pronunziarsi direttamente, di fatto, sul Governo e sul Presidente del Consiglio senza arrivare necessariamente all’elezione diretta del capo del Governo.

C’è poi la seconda formula, assai più importante nello scenario politico attuale. Per alcuni partiti il riferimento al Cancellierato tedesco serve per richiamare non tanto una “forma di governo” quanto il sistema elettorale di quel paese. In realtà, più che pensare alla figura forte del Presidente del consiglio, essi intendono riferirsi a un sistema elettorale di tipo proporzionale con clausola di sbarramento che, a loro avviso, avrebbe maggiori pregi rispetto al sistema elettorale uninominale maggioritario introdotto nel nostro paese.

Ma come cercherò di dimostrare le due soluzioni sono fra loro in contraddizione.

1.2. *Il Cancellierato come forma di governo?*

Due i tentativi di trasferire il sistema di Governo tedesco all’Italia: il progetto varato dalla Commissione De Mita-Jotti nel 1993-1994 e un ricorrente progetto del Partito popolare, da qualche anno presentato all’inizio di ogni legislatura, che prevede l’elezione del Primo Ministro, come il Cancelliere, da parte del Parlamento, il potere di nomina e di revoca dei Ministri, e l’introduzione del voto di sfiducia costruttivo.

Mentre il Premier inglese trae origine da un Consiglio dei Ministri all’interno della Monarchia limitata, il Cancelliere (tedesco, austriaco o russo) si affianca, invece, alla Monarchia assoluta. Il primo media fra il Re e il Parlamento; il secondo fra l’Imperatore ed altri Re o altri componenti la cerchia nobiliare. Espressamente disciplinato nel 1867 nella Costituzione della Confederazione degli Stati del Nord, nell’aprile del 1871, con la Costituzione del secondo Reich, il titolo di ReichsKanzler si sostituisce a quello di BundesKanzler (come è noto il ReichsKanzler, Ministro dell’Imperatore e Re di Prussia, era altresì il rappresentante della Prussia presso il Bundesrat, che era anche chiamato a presiedere). Ma quando nell’ottobre 1918 il Cancelliere Max von Baden, alla vigilia del tracollo del-

l'Impero, per la prima volta chiede la fiducia del Parlamento cambia il profilo costituzionale del Cancelliere.

Nasce debolissimo nella Repubblica di Weimar, perché stretto fra il Presidente della Repubblica e il Parlamento, entrambi eletti dal Popolo, ma mantiene alcuni poteri incisivi perché nomina e revoca i Ministri e detta le linee generali dell'azione di Governo. Nella Costituzione di Bonn il Cancelliere è eletto "senza dibattito" dal Bundestag su proposta del Presidente federale. Dopo la sua elezione nomina i Ministri, che ha altresì il potere di revocare (ma sempre attraverso una proposta vincolante al Presidente federale). Qualora una richiesta del Cancelliere al Bundestag di esprimergli la fiducia non ottenga la approvazione della maggioranza dei membri dello stesso il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere, sciogliere il Bundestag a meno che non venga eletto un altro Cancelliere.

A prima vista gli argomenti dei sostenitori del Cancellierato appaiono consistenti: la Germania ha avuto sette Cancellieri in tutto il dopoguerra con maggioranze sempre abbastanza coese. Ma i sostenitori del Cancellierato non capiscono, o fingono di non capire, che l'automatica trasposizione delle norme elettorali e costituzionali di Bonn non consente, di per sé, di importare il sistema tedesco del Cancellierato (anzi – come dirò – potrebbe avere effetti controproducenti), così come il sistema elettorale all'inglese non induce automaticamente un bipartitismo coerente sul piano nazionale.

In Germania vi è stata sin dallo inizio una spinta alla creazione di due grandi partiti coesi, allora sotto le leadership di Adenauer e di Schumacher. Più che a una "Kanzlerdemokratie" siamo, in realtà, di fronte a una "Parteiendemokratie". Tranne il caso del Cancelliere Schmidt, che ha convissuto con l'allora leader del partito Willi Brandt, da Adenauer in poi, come in tutti i sistemi a tendenza bipartitica, vi è stata coincidenza fra leadership di partito e direzione del Governo. La breve e tempestosa convivenza fra Schroeder e Lafontaine è una conferma più che una eccezione alla regola. Tale coincidenza alimenta, peraltro, quel "Kanzlerbonus" che nelle campagne elettorali rafforza ulteriormente il sistema tedesco. Vi è stata, quindi, la spinta a un bipolarismo che l'elezione parlamentare del solo Cancelliere non crea dal nulla, ma che tuttalpiù ratifica (o comunque può aiutare a mantenere). È stata la Storia a rendere bipolare il sistema politico tedesco, non il sistema elettorale. Un rafforzamento di partiti che si collocano al di fuori della logica bipartitica (un diverso comportamento del FDP o dei Verdi, una crescita del PDS o dei Republikaner) metterebbero in crisi il sistema politico tedesco.

Spiego perché è stata la storia a rendere bipolare la Germania federale. Non va dimenticato un punto: la Germania di Bonn è stata costruita per cesura rispetto a Weimar e in contrapposizione al regime comunista della Germania Est. Da qui la spinta degli elettori a rompere con i partiti estremisti che erano stati alla base

dell'ingovernabilità di Weimar. Com'è noto questa spinta fu influenzata in modo determinante prima dalla proibizione degli stessi nel testo costituzionale e quindi dalle consequenziali pronunce della Corte costituzionale federale che dichiarò fuorilegge, a più riprese – e proprio nella fase di stabilizzazione del sistema dei partiti – sia partiti di ispirazione neonazista che partiti di ispirazione comunista. (non sto qui a ricordare la cacciata dagli impieghi pubblici dei cittadini sospettati di militanza estremista, comunista o nazista, o talvolta soltanto radicale, il famigerato *BerufsVerbot*).

Tagliando fuori dal gioco le ali estreme, da un lato Adenauer e dall'altro Schumacher, leader l'uno dei democristiani della Cdu e l'altro dei socialdemocratici della Spd, hanno potuto costruire una dinamica di alternanza tra un partito di centro-destra e uno di centro-sinistra. A differenza della Dc italiana che, uniti i cattolici, ha tenuto bloccato il sistema politico italiano in nome della lotta agli opposti estremismi, la Cdu tedesca ha potuto presentarsi come un partito moderno di centro-destra di cattolici, protestanti e non credenti nella logica di una democrazia bipolare. Altrettanto sul versante del centro-sinistra ha potuto fare la Spd, prima in maniera più timida e poi più decisa dopo la storica svolta a Bad Godesberg nel 1959.

A cos'altro, del resto, avrebbe dovuto legarsi il bipolarismo tedesco se non a questa storia politica? La letteratura internazionale è unanime nel dire che mentre i sistemi maggioritari tendenzialmente polarizzano, i sistemi proporzionali producono frantumazione, a meno che – è appunto il “caso tedesco” – non si inseriscano in un sistema dei partiti già bipolarizzato.

Se si prescinde da questa realtà politica si può incorrere nello stesso errore in cui è caduta la Quarta Repubblica a causa dei democristiani francesi. Spiego subito cosa intendo dire: si deve infatti a un autorevole esponente democristiano francese, Paul Coste-Floret, l'ordine del giorno che contribuì a fissare nel 1946 la forma di governo adottata nella Costituzione francese della Quarta Repubblica, prevedendo un sistema analogo a quello che qualche anno dopo sarebbe stato previsto dalla Legge Fondamentale di Bonn. In base alla Costituzione della IV Repubblica il Presidente del Consiglio era dunque investito singolarmente dalla fiducia della Assemblea e soltanto dopo avere ottenuto la fiducia sceglieva i membri del Governo e formava il Gabinetto, nella convinzione che ciò avrebbe ricreato condizioni di stabilità. Nonostante le enunciazioni il Gabinetto verrà spesso costituito in stretta connessione con la fiducia al Presidente del Consiglio, senza una vera e propria distinzione di fasi. Anzi, iniziò l'usanza di un secondo voto di fiducia, la cosiddetta “doppia investitura”, che i Presidenti del Consiglio accettavano dopo avere reso nota la composizione del Governo. Per riconoscere e assorbire questa prassi, la “réformette” costituzionale del 1954 finì per stabilire che l'investitura avvenisse facendo conoscere all'Assemblea na-

zionale la lista dei ministri, oltre all'altra rilevante modifica dell'abbassamento del quorum per la fiducia al Governo dalla maggioranza assoluta a quella relativa. Ma, come è noto, anche quest'ultimo espediente, sia prima che dopo la "réformette" si rivelò poco efficace contribuendo ad aprire la strada alla V Repubblica di De Gaulle.

Il fatto è che le regole costituzionali della IV Repubblica poggiavano su un diverso sistema dei partiti, con forze anti-sistema o critiche verso il sistema che erano escluse o che si autoescludevano (comunisti e gollisti) e con tre partiti frammentati e litigiosi al centro che facevano e disfacevano i Governi (radicali, socialisti e democristiani). Si pensava di risolvere la questione della stabilità e della efficacia dei Governi puntando sul vertice della piramide con norme che però non ne toccavano la base.

Ma nelle due ultime Bicamerali i sostenitori nostrani del Cancellierato hanno dimostrato di non volere neanche tutte le norme e le consuetudini che, insieme all'elezione parlamentare del solo Cancelliere, strutturano in Germania il rapporto Governo-Parlamento limitando i rischi assemblearisti. Si è rifiutata sia la esplicita elezione del Primo Ministro quale leader di una possibile maggioranza, sia gli strumenti posti a disposizione di un Primo Ministro che non abbia la maggioranza in Parlamento, sia il ricorso anticipato alle urne per decisione del Primo Ministro previsto dall'art. 68 della Costituzione di Bonn. Un Cancellierato dunque più che dimezzato!

Gli unici istituti che si è voluto mutuare, infatti, sono la elezione da parte del Parlamento e la cosiddetta "sfiducia costruttiva".

La prima di per sé non significa nulla: anche i Sindaci, prima della riforma del 1993, venivano eletti dai rispettivi Consigli.

Della efficacia della seconda si può fortemente dubitare. Infatti nessuno dei governi italiani in questo dopoguerra si è dimesso per un voto di sfiducia del Parlamento. Abbiamo avuto 58 crisi di Governo: sei dovute a mancata concessione della fiducia iniziale da parte del Parlamento; 52 dovute al disimpegno di qualche formazione politica (persino di qualche corrente) dalla maggioranza. Tutte le crisi sono state extraparlamentari. A cosa sarebbe servita una sfiducia costruttiva?

I Governi Berlusconi, Prodi, D'Alema avrebbero potuto – già in base alla vigente Costituzione italiana – aspettare che la Lega, Rifondazione, il Trifoglio avessero la forza intanto di raccogliere le 63 firme necessarie per presentare una mozione di sfiducia e poi di raggiungere la maggioranza richiesta per la sfiducia stessa. Non hanno aspettato il voto di sfiducia del Parlamento (addirittura Prodi è andato a provocare un espresso voto del Parlamento).

Per quale miracolo della storia la "sfiducia costruttiva" dovrebbe cambiare questa tradizione?

Ma in Italia abbiamo già sperimentato questa pretesa panacea. Nella l. n.

142/1990 (c.d. Legge Gava), in alternativa alla elezione diretta dei Sindaci, che sarebbe intervenuta con la l. n. 81/1993, era stata introdotta la sfiducia costruttiva promettendo stabilità ai Comuni. Si dimostrò, invece, che, essendo le crisi extra-consiliari, dovute al ritiro unilaterale di forze politiche dalle Giunte o dalla maggioranza, il Sindaco non stava ad aspettare il voto di una mozione sfiducia, ma quasi sempre prendeva semplicemente atto del venire meno di una maggioranza.

Il problema sarebbe addirittura maggiore se la sfiducia costruttiva funzionasse: infatti verrebbe così a crearsi in modo trasformistico una maggioranza diversa rispetto a quella voluta dagli elettori senza ripassare attraverso il loro consenso. E infatti la legge sulla elezione diretta dei Sindaci, saggiamente, ha sostituito all'inefficace "sfiducia costruttiva" la più corposa (per così dire) "sfiducia distruttiva", prevedendo il ritorno alle urne in caso di dimissioni del Sindaco o in caso di voto di sfiducia da parte del Consiglio al Sindaco stesso (prevista anche per le Province e poi estesa anche alle Regioni).

Non a caso l'unica volta in cui in Germania lo strumento ha funzionato – nell'ottobre 1982, allorché venne approvata una mozione di sfiducia costruttiva, votata da CDU/CSU e dai liberali di Genscher – si pervenne alle elezioni il 6 marzo 1983. Vi furono fortissime polemiche e comunque le forze della nuova maggioranza sentirono il bisogno di andare quasi subito alle urne per far pronunciare sul mutamento intervenuto il corpo elettorale.

Ed è indicativo il fatto che, pur di giungere a tale risultato, Kohl sia ricorso allora ad uno stratagemma. Infatti, poiché l'art. 68 della Costituzione consente di richiedere lo scioglimento dopo la bocciatura di una questione di fiducia, Kohl provocò l'uscita dalla aula di alcuni deputati della maggioranza in modo da farsi bocciare artificialmente la richiesta di fiducia e da andare così alle urne. Lo stesso aveva già fatto Brandt nel 1972, quando dopo i campanelli di allarme delle elezioni regionali del 1970, e logorato dalla resistenza alla politica di innovazione da parte dei liberali, provoca con analogo stratagemma lo scioglimento del Bundestag.

Il fatto che la nuova coalizione di Governo abbia sentito il bisogno di ricorrere in tempi brevi a nuove elezioni, pur disponendo di una stabile maggioranza parlamentare, e passando volutamente attraverso una forzatura delle procedure costituzionali rispetto alle loro finalità originarie (si dovette pronunciare nel febbraio 1983 il Bundesverfassungsgericht: v. F. LANCHESTER, *Crisi di Governo e crisi di legittimazione nella RFT: il ruolo del Tribunale costituzionale federale*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, p. 83 ss.), dimostra che essa avvertiva una contraddizione rispetto alla convenzione ormai stabilizzata che imponeva una scelta diretta della maggioranza e del Cancelliere da parte del corpo elettorale. Kohl, in breve, era stato eletto dal Parlamento in modo legale, ma tale elezione appariva non in armonia con le consuetudini all'inglese che erano prevalse da decenni. At-

traverso detto escamotage, si è affermata una consuetudine interpretativa che rafforza ancora di più il peso dello art. 68, configurando in capo al Cancelliere una proposta di scioglimento del Bundestag, a cui il Capo dello Stato non può non dare il proprio assenso.

Un tale sistema è stato ricalcato dalla Spagna, che lo ha esplicitato con una norma scritta. È evidente – ma riprenderò questo tema più avanti – quanto questo potere possa avere una fondamentale efficacia deterrente sulla maggioranza di Governo contro possibili divaricazioni interne alla maggioranza stessa, dal momento che il Cancelliere può decidere sulla durata in carica dei parlamentari.

In alternativa alla richiesta di scioglimento la Legge Fondamentale consente lo “stato di emergenza legislativa”, previsto dall’art. 81, con il quale si può approvare un determinato progetto legislativo esautorando il Bundestag e col consenso della sola seconda Camera, del Bundesrat; Camera, come è noto, non eletta direttamente dai cittadini e composta da rappresentanti dei governi regionali. Ma di questo non parlano i fautori del Cancellierato. Con questo istituto siamo ben oltre la c.d. ghigliottina prevista dalla Costituzione francese del 1958 che consente di governare senza avere una maggioranza assoluta, ma almeno ricorrendo alla maggioranza relativa della Camera eletta direttamente dai cittadini.

I sostenitori italiani del Cancellierato sono abituati a giustapporre soluzioni fra loro incoerenti. Nella precedente Bicamerale (la De Mita-Iotti) si era voluto adottare, come dicevo, il sistema del Cancellierato. Si era previsto che nel caso di mancata elezione del Primo Ministro col quorum della maggioranza assoluta si passasse allo scioglimento automatico del Parlamento. In Germania, nel caso di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta ha luogo, invece, una votazione in cui è sufficiente la maggioranza relativa, salva poi per il Presidente della Repubblica la possibilità di non nominare l’eletto e di procedere invece allo scioglimento delle Camere. Con quella proposta – come ebbi modo di denunciare, inascoltato, nella seduta plenaria della Commissione del 9 dicembre 1993 – sarebbe stato raggiunto il paradossale risultato di rafforzare il “potere di coalizione” dei partiti piccoli e medi che avrebbero avuto la forza di minacciare addirittura lo scioglimento della legislatura nel caso di mancato accoglimento delle loro richieste.

Ma, a parte questi importanti congegni costituzionali, hanno ragione quanti sostengono che il Cancellierato tedesco *funziona in modo non dissimile dal sistema inglese di Governo del Primo Ministro*. L’unico elemento differenziale è costituito dal fatto che in Germania, normalmente, è presente una coalizione di due partiti al Governo (fra cui quasi sempre il partito liberale), anziché una maggioranza monopartitica (differenza interessante giacché è evidente dalla prassi che i ministri liberali sono esplicitamente scelti dagli organi di tale partito, interni e parlamentari, nonostante la previsione costituzionale che affida al Cancelliere la

nomina e la revoca dei ministri: in realtà il Cancelliere sceglie solo i ministri del proprio partito perché su quello fa pesare il doppio incarico di leader di partito e di Governo).

1.3. *Il Cancellierato come metafora proporzionalistica*

Dal momento che in Italia non disponiamo di due soli partiti coesi che possano aspirare al Cancellierato (il cui segretario è anche il candidato-Cancelliere) per riprodurre una logica analoga a quella tedesca dovremmo, dunque, agire in una duplice direzione: a) a monte, ovvero sulla legislazione elettorale (sistema maggioritario uninominale a doppio turno e nome del Premier indicato sulla scheda e non solo affidato ai gentlemen agreements tra i partiti) e b) a valle, ovvero affidando il potere di scioglimento al Primo Ministro in modo da contenere le potenziali dissociazioni della maggioranza (per approfondimenti sul punto rinvio al mio *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, p. 233). Senza queste garanzie correremmo il rischio di ripetere cinquanta anni dopo l'errore della fragile IV Repubblica francese cui prima mi riferivo.

Ma è proprio il sistema maggioritario che viene rifiutato dai sostenitori italiani del Cancellierato.

Ben pochi, oggi, hanno il coraggio politico di sconfessare apertamente il bipolarismo. I tentativi di invertire lo sviluppo bipolare del Paese si manifestano in forme più raffinate. Prendono le mosse da un omaggio formale al "bipolarismo" ma sono accompagnate dalla individuazione di soluzioni istituzionali ed elettorali che tendono a svuotare ogni tensione bipolare.

Tale è, appunto, il sempre più frequente riferimento al sistema elettorale tedesco. Prima portato avanti da Bertinotti, da Cossutta da Bossi e dai Verdi ora è sostenuto con forza da Silvio Berlusconi e dai suoi più fidati consiglieri. Con quel sistema, da essi definito "misto", la Germania – viene detto – ha raggiunto un alto grado di bipolarismo e di stabilità.

È una impostazione che – a mio avviso – non sta in piedi. Intanto il sistema elettorale tedesco non è misto ma è totalmente proporzionale atteso che i rapporti di forza fra i partiti sono determinati dal "secondo voto" in mano agli elettori. Metà degli eletti in liste di partito e metà degli eletti in collegi uninominali non producono un sistema misto atteso che il voto nei collegi uninominali (erste Stimme) serve a scegliere metà dei candidati e il voto per le liste di partito (zweite Stimme) serve a determinare il numero complessivo di seggi che spetta a ciascun partito, anche nei collegi uninominali.

Il risultato totale è rigorosamente proporzionale, fatto salvo lo sbarramento

(Sperrklausel) che chiude la strada a liste che non abbiano conseguito il 5% dei voti. Con quale fondamento si può affermare che il sistema tedesco è da annoverarsi fra i “sistemi misti”? Chi lo afferma è in grado di documentare questa singolare affermazione?

Ma soprattutto è grave distorsione ottica ritenere che il sistema proporzionale con clausola di sbarramento assicuri la governabilità. I sistemi elettorali proporzionali – dice Duverger – rappresentano un buon “appareil photographique” mentre i sistemi maggioritari agiscono da “transformateur d’énergie”. In Germania il sistema proporzionale fotografa il bipolarismo che *già c’è*, grazie alle ragioni storiche prima richiamate; in Italia, dove dobbiamo, invece, costruire il bipolarismo esso sarebbe fattore di ingovernabilità in quanto fotograferebbe, e incentiverebbe ulteriormente, la frantumazione del sistema partitico. Abbiamo bisogno di aggregare, bipolarizzare e ricomporre il sistema dei partiti non di fotografare l’esistente e di limitarsi a sbarrare la strada alle piccole formazioni politiche (già peraltro colpite dallo sbarramento del 4% previsto per la quota proporzionale dal “Mattarellum”). Ma siamo proprio sicuri che lo sbarramento non sarebbe aggirato: nelle elezioni politiche del 1996, per superare la clausola del 4%, si unirono in un cartello i socialisti dello SDI, Rinnovamento italiano e il Patto Segni; subito dopo le elezioni erano tornati divisi e oggi i deputati eletti in quel cartello militano in una decina di gruppi parlamentari diversi.

Ma a parte ciò, già una osservazione statica può far rilevare che un applicazione della legge elettorale tedesca oggi non darebbe alcun risultato: avremmo due Poli con circa il 45% dei voti e un potere di ricatto affidato sia alla Lega sia a Rifondazione, che sono ben distanti dal Partito liberale tedesco. Questo dato è però insufficiente, considerato che vi è anche una dinamica indotta dal cambiamento delle leggi elettorali: se fosse possibile varare un sistema di tal genere basterebbe, in una logica trasformista, creare una forza politica centrista in grado di ottenere poco più del 5% dei voti per tentare di garantirsi un determinante potere di coalizione.

Ma anche questo non è valso granché, nella primavera del 1998, in Friuli, ove si è di fatto realizzato quasi integralmente il sistema tedesco del Cancellierato (sistema proporzionale con clausola di esclusione del 4,5% dei voti ed elezione del Presidente della Giunta regionale da parte del Consiglio regionale) ma senza essere riusciti ad assicurare una maggioranza degna di questo nome.

Esagero se affermo che chi promette la Germania vuole, in realtà, non portarci a Bonn ma farci restare in Italia, inchiodati alle tradizionali pratiche che hanno portato alla crisi del sistema politico e contro le quali si era creata la spinta del movimento referendario?

L’adozione di un sistema elettorale come quello tedesco era stato da me proposto nella Commissione Bozzi del 1983 (assieme a Scoppola, Segni, Giugni, Li-

pari) ma eravamo in un'altra fase. Allora avrebbe avuto un qualche effetto – ma fu avversato da non pochi dei fautori di oggi – nella situazione odierna rappresenterebbe uno scarso risultato non riuscendo a far perseguire quell'obiettivo di bipolarizzazione del sistema politico che invece è necessario produrre nel nostro paese.

Vediamo quali sarebbero, oggi, gli effetti in Italia dell'introduzione di tale sistema. Esso, intanto, spezzerebbe ogni legame di coalizione (abbiamo avuto un primo assaggio con le elezioni proporzionali per l'elezione del Parlamento europeo) per nulla compensato dallo sbarramento del 5% (verrebbe esclusa solo la sopra citata lista Dini).

Ma diamo per assodato che si possa continuare a parlare di coalizioni. Come ha dimostrato, nelle preziose sue elaborazioni statistiche, Pasquale Scaramozzino (v. *Noterelle su temi elettorali*, in *Il politico*, 1998, n. 1) con il sistema proporzionale, sia pure corretto con la clausola di sbarramento, nessun partito o coalizione sarebbe in grado di superare la maggioranza del 50% dei voti e nessuno schieramento quindi conquisterebbe la maggioranza del 50% +1 dei seggi in Parlamento. Il Polo otterrebbe 304 seggi, l'Ulivo (più Rifondazione) 258 seggi. Nessuna coalizione raggiungerebbe i 316 seggi necessari per dare vita a un Governo. Entrambe le coalizioni potrebbero quindi governare solo acquisendo i 67 seggi della Lega, che diverrebbe l'ago della bilancia. Ci sarebbe un solo modo per sfuggire alla rendita di posizione di un Bossi conteso sia da Berlusconi che da D'Alema: una "grande coalizione", imperniata sui Ds e su Forza Italia. Una soluzione auspicabile per un Paese che aspira uscire dal consociativismo e passare a un sistema bipolare?

Capisco tuttavia perché il sistema tedesco piaccia a chi ancora non ha abbandonato l'idea di dare vita a un grande partito di centro, motore immobile attorno cui fare ruotare le alleanze e preferisca comunque un sistema elettorale che non produca né vinti né vincitori ma in cui tutti i partiti possano spendere la loro percentuale di voti nel fare e disfare i governi. In quella grande holding che è il sistema politico italiano non è affatto necessario conquistare la maggioranza ma basterebbe assicurarsi un pacchetto di controllo.

2. UN DIBATTITO AMBIGUO

Ma quale doppio turno? Di "doppio turno" si è parlato tanto nel dibattito politico, culturale, accademico italiano ma esso è espressione ambigua, spesso usata con significati fra loro contrastanti.

Per mesi si è usata tale espressione per intendere, indifferentemente, sia il

“doppio turno di collegio” sia il c.d. “doppio turno di coalizione” e solo le polemiche sorte nella “Bicamerale” hanno consentito di distinguere fra essi. Ma non manca chi vuole tornare a intorpidire le acque tirando fuori dal cilindro il “doppio turno *nei* collegi”, distinto dal “doppio turno *di* collegio”, vale a dire il sistema elettorale previsto per le Province (cioè ... un sistema proporzionale con premio di maggioranza) oppure un fragile “doppio turno temperato” o un ancora più misterioso “doppio turno di circoscrizione”.

Anche chi si riferisce al sistema uninominale maggioritario, al doppio turno di collegio, di tipo francese, non sempre sottolinea la differenza, talvolta rilevante, tra un secondo turno in cui sono ammessi i due candidati più votati o tre o più candidati; e in questo secondo caso non si sottolinea la differenza fra l'ammissione libera e l'ammissione condizionata al superamento di una clausola di esclusione.

Ma anche qui bisogna stare attenti. Il sistema uninominale a doppio turno può assolvere a diverse funzioni: ha consentito la fortuna della V Repubblica ma è stata anche la causa non ultima della decadenza della III Repubblica francese o della debolezza della Italia liberale. Un rapido richiamo alla storia del “doppio turno” può quindi essere utile.

a) *Una storia tormentata*

Il collegio uninominale a doppio turno nasce alla vigilia della Rivoluzione. I consiglieri di Luigi XVI avevano di fronte come unico modello allora conosciuto il sistema inglese: un territorio, un turno, un rappresentante. Ma poiché ciò portava ad eletti con pochi suffragi e non era in grado di fare corrispondere la volontà degli elettori alla “*volonté générale*” richiesero per l'elezione dei rappresentanti del “terzo stato” (Ordinanza reale del 27 gennaio 89) il requisito della maggioranza assoluta degli elettori e in assenza di essa il ballottaggio fra i primi due candidati.

Dopo una nuova adozione da parte della monarchia orleanista e dopo una parentesi di qualche anno il doppio turno di collegio viene riesumato nel secondo impero dai consiglieri di Napoleone III (decreto del 2 febbraio 1852) eliminando però il ballottaggio fra i primi due candidati: lo scopo è quello di consentire la partecipazione al secondo turno a qualunque candidato, persino a candidati che non avevano concorso al primo turno. In tal modo sarebbe stato possibile ai prefetti del nuovo regime di “infiltrare” fra il primo e secondo turno candidati “*de la même nuance*” in grado di togliere voti al candidato sgradito.

Dopo la parentesi bonapartista nel 1870 si torna al turno unico nell'intento di riprendere la tradizione britannica. Ma nel 1875 si torna allo scrutinio uninomi-

nale a due turni; stavolta lo scopo è diverso: si tratta, per i più, di favorire, nell'intervallo fra primo e secondo turno, l'alleanza dei notabili monarchici, divisi fra i legittimisti legati ad Enrico di Borbone, conte di Chambord, e i legittimisti legati al conte di Parigi. Tuttavia, nonostante fosse poco seguito l'appello di Gambetta di unificare fin dal primo turno le candidature, i repubblicani conquistano all'Assemblea nazionale 340 dei 500 seggi disponibili mentre al Senato, eletto in secondo grado e quindi con una maggiore influenza dei comuni rurali la maggioranza viene conquistata dai monarchici. Di qui le vicende che portano, nel 1876, "al colpo di stato del 16 maggio": il maresciallo de Mac-Mahon licenzia il presidente del consiglio Jules Simon, repubblicano moderato, e lo sostituisce con il monarchico duca di Broglie. La Camera dei Deputati nega la fiducia al nuovo Governo e Mac-Mahon forte dell'appoggio del Senato scioglie il Parlamento e indice nuove elezioni. I risultati elettorali registrano la sconfitta dei monarchici, una nuova vittoria dei repubblicani, la sconfessione dell'atto di scioglimento, e di lì a poco le dimissioni dello stesso Mac-Mahon.

Nel 1885 viene messo da parte l'uninomiale e adottato lo scrutinio di lista. L'abbandono dell'uninomiale a doppio turno sarà causa ed effetto insieme della radicalizzazione dello scontro politico. Fino ad allora il Governo era stato retto dalla corrente repubblicana dei c.d. "opportunisti" che cercavano di destreggiarsi fra gli "intransigenti" di segno opposto, radicali e conservatori. Essi verranno travolti dallo scandalo del "traffico delle decorazioni" (che sfiorò il presidente della Repubblica J. Grévy) mentre si afferma il movimento del generale Boulanger forte di un notevole prestigio personale accumulato nella guerra franco-prussiana e nelle campagne coloniali. Il generale si appella direttamente al popolo con toni bonapartisti e porta avanti un programma di riforme istituzionali con la parola d'ordine "scioglimento, costituente, revisione"; ottiene così un forte successo elettorale nelle elezioni parziali del 1888 e generali del 1889 riuscendo a mettere insieme elettorato di destra e di sinistra, monarchici, bonapartisti, radicali, clericali e repubblicani intransigenti, socialisti di tendenza blanquista.

Apparirà subito chiaro che tale successo pur dovuto a profonde ragioni politiche era stato favorito dallo scrutinio di lista che aveva offerto la possibilità al generale di candidarsi nella maggior parte delle circoscrizioni. I repubblicani partono perciò al contrattacco su un duplice fronte. Da un lato modificano le leggi elettorali abolendo lo scrutinio di lista e reintroducendo l'uninomiale a doppio turno ritenuto meno adatto ad esiti plebiscitari e meno favorevole ai boulangisti, candidati nuovi con scarso radicamento locale, impediscono le candidature multiple (circoscrivendo così "l'effetto Boulanger"); dall'altro deferiscono Boulanger al Senato costituito in Alta Corte per un preteso tentativo di colpo di stato (in realtà mai provato), ne provocano la fuga e poi il suicidio.

Da allora il collegio uninominale verrà ritenuto dai francesi della terza repub-

blica un presidio antiplebiscitario. In realtà il doppio turno era assai funzionale alla “repubblica dei deputati” in quanto consentiva ai repubblicani radicali di fare confluire i voti, al secondo turno, sui candidati moderati; ai cattolici “ralliés” di fare convergere i voti, al secondo turno, sui candidati governativi; ai monarchici legittimisti di convergere con i monarchici orleanisti, sempre al secondo turno, contro il comune nemico repubblicano. Nelle elezioni del 1893 il doppio turno avrebbe altresì consentito il successo di 50 deputati socialisti. Sebbene divisi in cinque tendenze politiche al secondo turno avevano infatti raccolto gli inviti all’unità di Jaurès e Millerand.

Nella III Repubblica l’uninomiale a doppio turno è dunque servito talvolta per favorire le manovre delle autorità amministrative, talvolta per assicurare la convergenza di forze politiche divise nei progetti ma unite nel combattere avversari comuni (v. M. DUVERGER, *L’influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, en collaboration avec F. Goguel, J. Cadart, G. de Loys, S. Mastellone, A. Soulier, A. Vlachos, Paris, 1950).

Nel complesso il doppio turno di collegio facilitò le alleanze e salvò la Repubblica ma essa rimase debole perché segnata dal già citato, traumatico scioglimento voluto da Mac-Mahon. La vittoria dei repubblicani dopo detto scioglimento segnerà, di fatto, la fondazione della repubblica ma la segnerà negativamente: da allora in poi nessun presidente della Repubblica scioglierà o minaccerà lo scioglimento e nessun Governo lo chiederà.

Questo favorirà l’avvento di un regime “assembleare” e impedirà la nascita di un regime “parlamentare”. Sicurezza sulla durata delle legislature e sistema elettorale favoriranno la “repubblica dei deputati” e contribuiranno a rendere non facile l’emergere di partiti in grado di assicurare quella disciplina che invece stava rafforzando il regime di gabinetto in Gran Bretagna. Come unanimi diranno costituzionalisti e politologi: un sistema uninominale, a un turno e ancor più a doppio turno, senza esercizio robusto del “droit de dissolution” del Capo dello stato provoca effetti non meno nocivi del sistema proporzionale. Ed ovviamente perché il potere di scioglimento non sia atto arbitrario del capo dello Stato (non preluda a un “gouvernement de combat”) deve essere chiesto dal Primo Ministro in carica.

La IV Repubblica abbandonerà invece il doppio turno per abbracciare varie versioni della proporzionale fino ad adottare nel 1951 un sistema proporzionale con premio di maggioranza, la famigerata “Loi scélérate”.

La V Repubblica tornerà a fare del collegio uninominale a doppio turno il proprio punto di forza. Dopo la frammentazione partitica della IV Repubblica già alle elezioni del 1962 quattro ballottaggi su cinque si baseranno su un “affrontement droite-gauche”; le posizioni di terza forza crolleranno dal 22,1% del 1958 al 9,6% del 1962. Con la esplosione del MRP e dei Radicali la Francia di-

verrà bipolare prima ancora che si fosse pervenuti all'elezione diretta del Capo dello Stato.

Nel nostro Paese è il Piemonte di Carlo Alberto a introdurre, sulla base dei pieni poteri "al governo del Re", con l. 17 marzo 1848, n. 680, l'uninomiale a due turni sull'esempio francese (pare su proposta di Cavour).

Salvo una breve parentesi (dal 1882, anno in cui venne adottato lo scrutinio di lista che accentuò le manovre trasformistiche della Sinistra, al 1891, anno in cui si tornò, con alcune correzioni, al vecchio sistema) l'uninomiale a doppio turno ha caratterizzato l'Italia liberale. Sono note le critiche che a tale sistema vennero mosse da varie parti sia da chi auspicava il sistema uninominale di tipo inglese sia da chi si batteva per l'introduzione del sistema proporzionale.

Successivamente vi sarà chi, Maranini in testa (MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Firenze, 1967, pp. 145 ss. e 181 ss.) attribuirà al doppio turno il mancato emergere di un sistema parlamentare di tipo britannico. Sostiene Maranini: "il collegio uninominale a due turni di elezioni non è atto a determinare chiari ed elementari schieramenti politici ... è il sistema ideale per i baratti politici, accordi si impongono per battere in partenza oppure per consolidare il candidato più favorito nel collegio; e spesso questi accordi si realizzano fra il primo e il secondo turno per escludere chi nel primo turno aveva raggiunto la maggioranza relativa. Un tale sistema ... elude ... l'autentica volontà dell'elettore, condizionato dai baratti fra i candidati (e fra i gruppi e i candidati che li sostengono), incoraggia la moltiplicazione e la confusione degli schieramenti". (Tuttavia - aggiungeva Maranini a p. 181 - "non è così elusivo della autentica volontà elettorale quanto i raffinati congegni a scrutinio di lista e a rappresentanza proporzionale, né atto come quelli a trasferire il potere effettivo fuori del Parlamento").

Ma sulle spalle del doppio turno sarebbero state caricate responsabilità che derivavano da altri fattori quali il suffragio ristretto, la difficoltà a dare vita a partiti popolari fra loro alternativi, la corruzione della burocrazia di Governo (i Prefetti di Giolitti, secondo la nota denuncia di Salvemini, utilizzavano metodi non molto lontani da quelli dei prefetti di Napoleone terzo).

Sono altresì note le ragioni che portarono a riconfermare nel secondo dopoguerra proporzionale e scrutinio di lista. Dopo il trauma della "legge truffa" soltanto nel corso della seconda metà degli anni sessanta alcuni studiosi (da Fischella e Sartori) ripropongono l'uninomiale a doppio turno al fine dichiarato di assicurare la sotto-rappresentazione dei partiti antisistema, in particolare il PCI, e la sovrarappresentazione dei partiti in grado di dare basi parlamentari ai governi.

b) *La storia più recente*

b1) *I rapidi cambiamenti di fronte del centro destra e dei popolari*

Dagli anni '80 in poi è storia recente: prima rilanciato da "Mondo operaio", allora vivacissima rivista del PSI, viene messo da parte a favore della formula della elezione diretta del capo dello Stato, accompagnata dal mantenimento della proporzionale per la elezione delle Camere. Rilanciato dal PDS durante la campagna referendaria del 1993, viene accantonato con l'accettazione definitiva del turno unico, voluto dalla D.C., accompagnato dal doppio voto per la Camera, proposto da alcune fervide fantasie del PDS.

È il sistema del c.d. "Mattarellum" che non solo associa al 75% di quota maggioritaria il 25% di quota proporzionale ma prevede, a differenza del sistema del Senato, due voti in mano all'elettore, uno per il candidato nel collegio uninominale l'altro per la lista di partito. Ne deriva che il voto per la quota proporzionale tende a inquinare i risultati positivi indotti dalla quota maggioritaria. E infatti, mentre i partiti sono incentivati ad allearsi per sostenere il medesimo candidato nel collegio uninominale – e sono quindi incentivati a presentare lo stesso programma e financo lo stesso candidato alla Presidenza del Consiglio – sono invece concorrenti nella quota proporzionale. E come si sa la concorrenza è tanto più aspra quanto più tende a coincidere il bacino elettorale da cui si attinge il voto. Tale conflittualità non si manifesta solo al momento del voto ma si trascina per un'intera legislatura spingendo i partiti alleati a ricercare "visibilità", vale a dire a alimentare, talvolta artificiosamente, motivi di divisione su temi assai rilevanti.

L'intento del turno unico era quello della protezione del centro democristiano allora ritenuto in maggioranza relativa in diverse regioni. I calcoli si dimostreranno sbagliati: il monoturno favorisce la coalizione di Berlusconi mentre il doppio voto rende concorrenti partiti e partitini della sinistra che, pur alleati nei collegi, disperdono i voti nella quota proporzionale. Proprio il doppio voto, aiutato dal voto giovanile spostato a destra, consegna la Camera alla coalizione berlusconiana, bloccata invece al Senato.

Berlusconi e Forza Italia conducono una campagna elettorale proponendo nel proprio programma l'adozione del doppio turno. Ma se ci fosse stato il doppio turno – ecco il paradosso – il Centrodestra non avrebbe vinto. Di questo si accorgono con ritardo sinistre e popolari; i primi tornano a insistere sul doppio turno dopo la sconfitta del 27 marzo; i secondi si convertono al nuovo sistema.

Nel programma dell'Ulivo si torna quindi a parlare di doppio turno di collegio ma subito dopo la vittoria della coalizione i popolari e i verdi abbandonano di nuovo tale sistema. Adesso viene da essi ritenuto penalizzante per i partiti mi-

norì, costretti a contarsi sul territorio, e quindi meno in grado di influire sul partito maggiore nella spartizione dei collegi.

Alla conversione dei popolari segue l'apostasia di Berlusconi. Il leader di Forza Italia, dopo la campagna elettorale in cui aveva proposto il doppio turno, abbraccia assieme a Fini la fede monoturnista di Pannella lasciando solo Urbani nella difesa del doppio turno (peraltro poi convertitosi assieme a Berlusconi al sistema proporzionale tedesco nell'estate del 1998).

Questi rapidi cambiamenti di fronte – al limite del grottesco in qualche caso – e queste ambiguità sul significato stesso di doppio turno non devono sorprendere essendo legate a precisi e legittimi interessi di parte.

b2) *Il tentennamento del Pds*

Buona parte della primavera del 1999 è occupata al Senato dal tentativo (riuscito) dei democratici di sinistra di introdurre il doppio turno nella elezione diretta dei Presidenti delle Regioni correggendo un testo approvato dalla Camera dei Deputati che invece si basava sul turno unico. Nel luglio 1999 improvvisamente il gruppo DS della Camera, cui era stato rinviato il testo del Senato, ripristina con il pieno assenso dei DS il turno unico. Frutto delle elezioni amministrative del 13 giugno che in alcune città – Bologna in prima fila – avevano visto soccombere, al secondo turno, la sinistra?

Non sono in grado di affermarlo; in realtà – questo posso affermarlo – non c'è mai stata una ferma adesione del PDS al doppio turno di collegio. Nella relazione con cui il PDS appoggiò il referendum del 18 aprile 1993 sembrava chiara la opzione del doppio turno di collegio. Ma essa fu abbandonata nel corso dei lavori della "Bicamerale". Nella Commissione De Mita rimasi solo con Patuelli a difendere fino all'ultimo il doppio turno. Alla DC, come dicevo prima, conveniva allora il turno unico perché si illudeva di essere ancora partito di maggioranza relativa in tante parti del Paese e temeva che il doppio turno potesse facilitare le aggregazioni contro di essa.

Non è facile invece riuscire a capire il contorto ragionamento con cui allora il PDS barattò il "doppio turno" con il "doppio voto" del Mattarellum. In apparenza ha giocato un ruolo non secondario la spinta dell'emergenza.

La nascita dell'attuale sistema elettorale, il c.d. Mattarellum, ha una data precisa, il 10 febbraio 1993. Come è possibile leggere nei resoconti della seduta del plenaria del 10 febbraio 1993 e su "La Repubblica" del giorno dopo, nella cronaca di G.M. Bellu, "la notizia delle dimissioni del Ministro guardasigilli Martelli è arrivata quando il vicepresidente della Bicamerale, Augusto Barbera, aveva appena rilanciato l'ipotesi di una votazione in due turni, un sistema analogo a quello francese. Ed è stato Achille Occhetto a troncare il dibattito. Si è appena

dimesso il Ministro di Grazia e giustizia. Domani il Paese sarà profondamente turbato: sarebbe un atto irresponsabile la notizia di un altro rinvio”. Poi “– prosegue il quotidiano – la seduta è stata sospesa e Mattarella ha elaborato il testo alla fine approvato a maggioranza”.

In realtà le ragioni furono due.

In primo luogo quella di evitare di costruire un sistema che avrebbe portato a una campagna elettorale in cui necessariamente PDS e PSI, almeno al secondo turno, si sarebbero dovuti presentare uniti, in alternativa alla DC; partito che si dava come tuttora egemone e con cui si sperava di potere dare vita dopo le elezioni a una alleanza di Governo. E non è privo di significato che l’abbandono del doppio turno sia avvenuto nei giorni in cui entrava in difficoltà Claudio Martelli che aveva rappresentato un punto di riferimento all’interno del PSI per una strategia di alternativa alla DC.

In secondo luogo si pensava che attraverso il doppio voto sarebbe stato possibile raggiungere un’intesa con Rifondazione comunista, cui premeva mantenere un voto di “appartenenza” almeno in un quarto dei seggi.

In un altro contesto meno drammatico, nel febbraio di due anni dopo, viene approvata la nuova legge elettorale per i Consigli regionali (l. 23 febbraio 1995, n. 43), il cd. *Tatarellum*. Questa volta l’emergenza è data dalla inadempienza delle forze politiche che dopo avere disputato per mesi sulla elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e avere alimentato scontri fra monoturnisti e doppioturnisti, formulano un testo basato, come è noto, su un doppio voto, sull’elezione dell’80% dei consiglieri su liste provinciali con metodo proporzionale e un 20% di premio di maggioranza attribuito a liste regionali collegate a quelle provinciali.

Quel sistema viene ripreso nel periodo che precede il Congresso del PDS, che si sarebbe svolto nel febbraio 1997 (nella prospettiva tuttavia di rendere quel sistema a doppio turno: invece di votare in sola domenica con due voti gli elettori avrebbero potuto votare con un solo voto ripartito in due turni domenicali). Nel corso del dibattito congressuale ha modo invece di farsi valere una posizione, portata avanti dalla componente più legata alla vicenda referendaria, nettamente favorevole al “doppio turno di collegio”.

Questa posizione consentirà un appoggio, sia pure debole e impacciato, alla proposta di legge di iniziativa popolare portata avanti nel corso del 1998 da Antonio Di Pietro in parallelo con l’iniziativa referendaria.

Nel novembre 1998-1999 prima il Capogruppo dei senatori DS Cesare Salvi poi il Ministro per le riforme istituzionali Giuliano Amato si spingono al punto di proporre un doppio turno con il ballottaggio fra i primi due candidati nel tentativo di convincere i partiti minori che, come si è visto, temono un primo turno privo di una rete di protezione della coalizione.

Questa posizione viene mantenuta nella discussione tra i partiti della maggio-

ranza che precede nel gennaio 1999 la decisione della Corte sulla ammissibilità dei referendum e porterà alla approvazione di un progetto governativo.

In base a tale proposta il secondo turno – che sarebbe stato quindi limitato al ballottaggio fra i primi due candidati – sarebbe scattato solo nel caso che nessun candidato avesse superato la soglia del 40%. In tal modo si sarebbe avuto un turno unico, secondo i dati del 1996, nel 86% dei collegi, tutti al Nord tranne uno e il secondo turno solo nelle zone leghiste. Un doppio turno marginalizzato dunque e tutto a vantaggio dei partiti minori (la cui rendita di posizione per raggiungere il 40% veniva accresciuta) e della Lega che avrebbe potuto lucrare i voti sia degli elettori del Polo che dell'Ulivo (rispetto a cui i propri candidati si sarebbero presentati come il “meno peggio”).

Al progetto verranno apportate correzioni nella Commissione affari costituzionali del Senato, soprattutto per quanto riguarda il c.d. “diritto di tribuna” – diverrà il progetto Amato-Villone – ma dopo il mancato raggiungimento del “quorum” nella consultazione referendaria del 18 aprile scorso si scioglierà come neve al sole.

c) Il doppio turno di coalizione

Il doppio turno di coalizione è un'invenzione italiana e si identifica con il sopra ricordato “sistema di Casa Letta”. Esso non è caduto con la Bicamerale. Tuttavia esso viene, di tanto in tanto, evocato da un variopinto schieramento che vede in testa Berlusconi e Rifondazione comunista.

È un sistema che parte dal rifiuto sia del sistema anglosassone del collegio uninominale a un turno, sia di quello francese del collegio uninominale a doppio turno ed escogita un inedito e pasticciato “doppio turno di coalizione”. La novità introdotta rispetto ad una più consueta legge proporzionale con premio è data dall'attribuzione del premio a una coalizione solo dopo avere effettuato uno spargimento in una seconda domenica (ovviamente se alla prima domenica nessuna coalizione raggiunga la maggioranza assoluta dei seggi).

In detto progetto si diminuiva dal 75% al 55% la quota di seggi da assegnare con il sistema uninominale a un solo turno, si manteneva la quota proporzionale del 25% e, in un secondo turno, si assegna un 20% di premio di maggioranza alla coalizione vincente, da distribuire proporzionalmente fra i partiti della coalizione.

Gli effetti negativi di tale patto sarebbero stati pesanti. Si metteva insieme un sistema che, nel primo turno, ha gli svantaggi del turno unico (potere di condizionamento dei piccoli partiti nella formazione delle candidature) senza avere i vantaggi dello stesso, e che, nel passaggio al secondo turno, avrebbe gli svantaggi di alcuni sistemi a doppio turno (condizionamento degli stessi piccoli partiti,

nella contrattazione fra un turno e l'altro) senza avere i vantaggi del doppio turno di collegio alla francese. Inoltre i partiti avrebbero avuto la possibilità di scegliere il 45% dei seggi, che si sarebbero aggiunti ai cosiddetti "collegi sicuri", spartiti fra i partiti della coalizione, spesso senza interpellare gli elettori (ad esempio – ma non solo – con "elezioni primarie").

Ma soprattutto con tale sistema si sarebbe cristallizzato l'attuale sistema dei partiti indebolendo i processi di ristrutturazione bipolare, accrescendo la competizione infracoalizionale e comunque accrescendo il potere di condizionamento di ciascuno dei partiti della coalizione. Atteso che è da prevedere che una coalizione possa vincere con un margine ridotto di voti anche partiti più piccoli – che a quel risultato hanno concorso – potrebbero fare valere la propria rendita di coalizione, minacciando il ritiro dalla coalizione stessa e il possibile ricorso a nuove elezioni.

L'arma dello scioglimento, che i sistemi politici di tipo bipolare tendono ad assicurare al Premier, sarebbe passata in mano dei vertici di uno qualsiasi dei partiti della coalizione.

C'è un punto di tale progetto che fa riflettere in particolare. Il secondo turno per lo spareggio fra le coalizioni si sarebbe svolto o mettendo in alternativa i simboli delle coalizioni meglio piazzate ovvero si sarebbe dato risalto alla figura del candidato Premier. Nel primo caso la coalizione sarebbe risultata indebolita dal mancato rilievo alla figura del Premier (come dirò più avanti). Nel secondo caso il Capo del Governo designato – praticamente legittimato dagli elettori – sarebbe entrato in conflitto con il Presidente della Repubblica che nel progetto della "Bicamerale" era eletto direttamente dai cittadini.

Si sarebbe determinato, cioè, un conflitto fra due "re travicello": il Presidente del Consiglio, privato del potere di minacciare lo scioglimento del Parlamento, il Presidente della Repubblica privato di effettivi poteri di Governo.

d) *Il "premio" e la "Loi scélérate"*

Chi parla di doppio turno di coalizione non pensa dunque al sistema uninominale maggioritario ma a un sistema proporzionale corretto (equivoco ulteriormente alimentato da chi vorrebbe mascherare il sistema proporzionale con un falso collegio uninominale del tipo, per essere brevi, di quello per il Senato spazzato via dal referendum). Quest'ultima è una vecchia proposta – risale alla Commissione Bozzi – risalente a De Mita e Ruffilli – che enfatizza la ricerca della governabilità e lascia spazio al pronunciamento diretto degli elettori ma che non affrontando il nodo della riforma dei partiti non aggredisce le cause di fondo della ingovernabilità stessa.

Può essere utile ricordare uno dei pochissimi esempi di leggi proporzionale con premio.

Nel 1951 la Francia adottò una disastrosa legge elettorale con premio di maggioranza alla coalizione vincente (passata alla storia come “Loi scélérate”). Le elezioni furono vinte con altissimo margine (402 seggi su 625) da una coalizione, definita “Troisième Force”, formata da radicali, socialisti (SFIO) e democristiani (MRP), ma la concorrenza fra elites politiche diverse e i conflitti per la assunzione della presidenza del Consiglio da parte dei vari leader della coalizione (da Antoine Pinay a Joseph Laniel a Guy Mollet, a Edgard Faure, a Bourges-Maunoury, a Gaillard fino a Mendés France) si mantenne talmente aspra da abbassare ulteriormente – a sei mesi circa! – la durata dei governi.

Il collegio uninominale maggioritario spinge i partiti e le coalizioni a riconoscersi in un unico comune candidato, il sistema proporzionale con premio di maggioranza sollecita invece il massimo di concorrenza fra i partiti della medesima coalizione, per la conquista degli elettori del medesimo bacino elettorale. In questo quadro il cartello elettorale sottoscritto, l'eventuale candidato comune a Premier, il premio di maggioranza rappresenterebbero un collante troppo fragile per partiti costretti ad esaltare al massimo la propria identità a scapito degli scopi comuni della coalizione. Non solo avremmo una campagna schizofrenica fra partiti insieme concorrenti ed alleati ma questa conflittualità si ripercuoterebbe per l'intera legislatura. Il collegio uninominale invece spinge i partiti a cercare il candidato unico nel collegio stesso che sia in grado non di assemblare elettorati separati ma di esprimere gli elementi che più accomunano la coalizione. So bene che quando le divergenze politiche sono forti tale legame viene fatto saltare (basti pensare ai deputati della Lega eletti nel 1994 con i voti di Forza Italia) ma esso costituisce pur sempre quel fattore di unità che ha portato alle attuali tensioni positive verso il bipolarismo. Solo il collegio uninominale maggioritario – a me pare – si presta a questo scopo, sia esso a un turno o a doppio turno.

A ciò si aggiunga che non è facile l'attribuzione di un premio in un sistema a bicameralismo paritario e in cui il Senato pur dotato degli stessi poteri di indirizzo politico della Camera è però eletto, secondo l'art. 57 della Costituzione, “su base regionale”. Si innesta il premio solo sul sistema elettorale della Camera dei Deputati (come nella legge maggioritaria del 1953)? O su entrambi i sistemi? Che succede in caso di maggioranze non coincidenti?

Un'insidia è contenuta nel richiamo frequente a una legge che ha funzionato, quella per la elezione diretta dei Sindaci e dopo la riforma costituzionale al sistema su cui si regge l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni. Richiamarsi a tali modelli può essere utile se serve a richiamare l'esito di una decisione popolare che legittima direttamente l'esecutivo, e se serve a sottolineare che il punto di forza di quel sistema è il ritorno a nuove elezioni nel caso di rottura della conviven-

za fra sindaco e consiglio; tale richiamo è meno convincente se invece vuole richiamare il sistema delle liste apparentate ivi previsto, basato sul sistema proporzionale (perdi più con voto di preferenza).

Ma tale richiamo si presta a due obiezioni. In primo luogo è da ricordare che la “coalizione di liste” prevista per i Comuni e le Province (anziché – come meglio sarebbe stato – di una “lista di coalizione”, prevista invece per i Comuni minori) incentiva la frammentazione dei partiti e la moltiplicazione delle liste (fino a 15-20 liste in alcuni Comuni collegati al Sindaco). Solo il forte accentramento che si realizza sulla figura del Sindaco (o del Presidente della Provincia) che “monopolizza” la funzione di indirizzo politico e che fortemente ridimensiona la funzione dei Consigli, consente di frenare le tendenze alla frantumazione e fare funzionare il sistema. È quello che si vuole per il Parlamento nazionale? È pensabile un sistema di partiti tenuto insieme da un “decisore” più che da un comune progetto politico? A livello locale tale sistema ha dato buoni frutti, a livello nazionale è necessaria molta cautela.

Ancora più arretrata è la posizione di chi si richiama come modello al sistema elettorale regionale, che si vorrebbe trasferire alle elezioni nazionali, vale a dire un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza. Esso comporta che gli effetti negativi indotti oggi dal 25% di quota proporzionale sarebbero accresciuti in modo corrispondente all'80% della stessa quota.

La differenza non è da poco: altro è dire che tutti gli eletti nei collegi uninominali sono eletti come candidati dell'intera coalizione, altro è dire che, ad esempio, l'80% dei parlamentari è rappresentante di singoli partiti della coalizione e solo il restante 20% è legato alla coalizione.

La elezione diretta del Premier può essere assai utile ma solo se serve a completare una ristrutturazione in senso maggioritario della rappresentanza politica non è utile – è anzi nociva – se serve a supplire alla mancata ristrutturazione dello stesso. Si realizzerebbe un sistema a metà fra quello Israeliano, imperniato su una Knesset frantumata dalla proporzionale, e il sistema di Weimar, che accanto a un Presidente eletto direttamente vedeva una Camera paralizzata dal sistema proporzionale.

Uno dei motivi più importanti che ha spinto alla iniziativa referendaria per la abolizione della quota proporzionale è quello di evitare che si abbiano coalizioni indebolite da partiti contemporaneamente alleati nei collegi uninominali e concorrenti nella quota proporzionale. Con questo sistema si porterebbe all'80% ciò che il Mattarellum confina al 25% dei seggi.

Non vedo alternative. Se si vuole assicurare stabilità e governabilità non si può fare a meno, dunque, dell'uninomiale maggioritario (possibilmente a due turni e, se a un turno, accompagnato da elezioni primarie), proprio perché consente la vittoria alla “minoranza più forte”. Su questa piattaforma si può poi vedere come

rafforzare la posizione costituzionale del Primo Ministro, sia nella fase della legittimazione elettorale, sia nei poteri, compreso il potere di provocare il ricorso anticipato alle urne.

Non credo, quindi, che sarebbe un buon risultato riprendere il compromesso che ha portato, nella primavera del 1995, a scambiare il mantenimento di un sistema proporzionale con la elezione diretta del Sindaco o del Presidente della Regione (ne è venuto fuori un sistema che è stato definito “a presidenzialismo partitocratico”).

Sarebbe un errore puntare a un compromesso al ribasso, a uno scambio, per così dire, fra rafforzamento dell'esecutivo (Capo dello stato o Capo del Governo) e recupero di logiche proporzionalistiche: per sistemi politici non strutturati (la Repubblica di Weimar o, oggi, taluni presidenzialismi sudamericani) sarebbe una miscela esplosiva.

È invece possibile innestare – ne parlo da tempo – una quota di garanzia maggioritaria (tipo premio) per quella coalizione che avendo presentato un candidato a Premier (indicato nella scheda di voto assieme ai simboli di partito o coalizione) ottiene il maggior numero di seggi, fermo restando una parallela quota di garanzia per le minoranze non coalizzabili.

3. QUALE DOPPIO TURNO

a) *Le condizioni dettate dalla storia del doppio turno*

Per i motivi più volte indicati l'uninomiale a doppio turno appare la soluzione preferibile, proprio perché mette insieme spinte aggregative e legittime esigenze di identità dei partiti (almeno al primo turno).

Ma la vicenda storica fin qui richiamata prova che l'uninomiale a doppio turno può dare i suoi frutti se sono presenti alcune condizioni: a) che si incentivino possibilmente fin dal primo turno la formazione delle coalizioni; b) che tale sistema elettorale sia accompagnato dalla elezione diretta del vertice dell'esecutivo (Presidente o Premier), sia per potenziarne l'effetto aggregante sia per orientarlo su scala nazionale (evitando accordi dettati da spinte localistiche, clientelari o notabilari); c) che vi sia un'adeguata clausola di sbarramento per l'accesso al secondo turno (da innalzare progressivamente come è avvenuto in Francia, dove si è passati dal 5% dei voti validi fino al 12,5% degli aventi diritto al voto: oggi corrispondente circa al 18% dei votanti); d) che esso operi in un “ambiente” in cui non siano presenti numerose altre competizioni a logica proporzionalistica.

Il primo turno può altresì essere usato come “primaria”: secondo la proposta

elaborata da “Micromega” (*Le primarie prese sul serio in Micromega*, fascicolo 3, 1999), al primo turno possono concorrere più candidati della stessa coalizione o dello stesso partito. Al secondo turno avrebbero diritto di accedere le due coalizioni o i due partiti più votati e per essi i due candidati che abbiano conseguito il maggior numero di voti all'interno di ciascuna circoscrizione.

Mi rendo conto delle obiezioni dei partiti minori. Non solo il sistema a doppio turno costringe i partiti a contarsi sul territorio attuando così una loro rendita di posizione ma, in più, in Italia non si verificano le condizioni che consentono in Francia di lasciare il passo al secondo turno al candidato della coalizione più forte. Nel nostro Paese la posizione del candidato più forte, a sinistra, sarebbe quasi sempre assunta dal candidato dei DS. Ma tali obiezioni si potrebbero superare facendo in modo che le coalizioni si presentino fin dal primo turno con un candidato comune, per esempio procedendo al ballottaggio fra i primi due candidati.

Capisco meno, oggi, le obiezioni della Destra. Essa teme che si possa verificare uno squilibrio fra gli elettori di Rifondazione che comunque al secondo turno sarebbero pronti, per lo più, a votare il candidato del centrosinistra e gli elettori della Lega Nord, restii a fare altrettanto con i candidati del Polo. Tuttavia, si può obiettare, i risultati delle elezioni amministrative parziali della seconda parte del 1998, e il progressivo riavvicinamento fra Lega e Forza Italia stanno portando a una inversione di tendenza nell'elettorato nordista dimostratosi più generoso verso i candidati sindaci del centro destra.

In ogni caso bisogna cercare di essere chiari negli obiettivi. Se si vuole perseguire un sistema tendenzialmente bipartitico, il turno unico si presta meglio (anche se – come più volte ha insistito Sartori – esso si presta ai “ricatti” delle piccole formazioni politiche, incentivate quindi a mantenersi in vita). Il doppio turno di collegio, invece, se ben costruito e aiutato da comportamenti politici coerenti può favorire la vita delle “mezzeali”, ponendo le premesse di quella “quadrille bipolaire” su cui si regge da anni il sistema politico francese.

b) *Un diritto di Tribuna?*

Si può accompagnare il doppio turno con una quota proporzionale che abbia però l'unico scopo di assicurare un “diritto di tribuna” alle forze non coalizzabili e non abbia l'effetto di diluire il principio maggioritario?

È un'idea partorita dalla “Commissione Vedel”, la Commissione di studio incaricata dal Presidente Mitterrand di proporre modifiche alla Costituzione e alla legge elettorale. Il problema in particolare, cui si voleva dare soluzione era la sottorappresentazione del Fronte nazionale di Le Pen, praticamente escluso dalla presenza in Parlamento, perché “non coalizzabile”.

La proposta è stata adombrata dal sottoscritto e proposta nei dettagli da Giovanni Sartori. La soluzione Sartori è contenuta nel progetto di iniziativa popolare sottoscritto da 350.000 elettori, in parallelo alla sottoscrizione del referendum abrogativo della quota proporzionale, effettuata da quasi 700.000 elettori, e presentata al Senato nel luglio scorso. Un 10% dei seggi è riservato a quelle formazioni politiche che al secondo turno presentino propri candidati in non più di un certo numero di collegi (e sempre che abbiano acquisito il diritto di concorrere al secondo turno, riservato a chi superi il 7% dei voti in un collegio).

Al di là della soluzione al problema data dal progetto si potrebbero prevedere altre modalità tecniche con cui assicurare detta quota alle forze minori che abbiano desistito dalla partecipazione al secondo turno (quota fissa o quota variabile e conseguente numero variabile dei membri della Camera? Accesso alla quota proporzionale per chi desiste da ogni competizione al secondo turno o può essere consentita la presentazione in un numero molto ridotto di collegi? Recupero nei collegi dei meglio piazzati al primo turno o scelta da una lista separata mediante voto separato? E deve prevedersi una clausola di sbarramento per l'accesso a detta quota?).

Ma è anche da approfondire un punto: se la quota proporzionale viene riservata solo alle forze non coalizzabili che desistono in tutti i collegi (o quasi) come riuscirebbe la coalizione che vincerà a garantire la governabilità trovandosi di fronte a 63 (calcolo il 10% dell'attuale composizione della Camera) parlamentari pregiudizialmente contrari a formare o sostenere maggioranze coese?

Sono problemi non facili di fronte a cui si è trovata (senza risolverli) la Commissione Vedel, ma che tuttavia si può tentare di risolvere". Un tentativo era stato compiuto con la proposta Amato-Villone (nella sua seconda versione) ma – come ho già detto era stata travolta dal revival proporzionalista dopo il mancato raggiungimento del quorum al referendum del 18 aprile scorso.