

Gian Candido De Martin

Alessandro Baroni

LUISS Guido Carli di Roma

PARTITI E SISTEMI ELETTORALI

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2016.008>

Summary. Parties and electoral system. The essay deals with the topic of the relationship between parties and electoral systems. The author chooses to follow a historical perspective, leaving out both the influence of parties on electoral systems and the impact of electoral systems on the role and the organization of political parties. In the first part, the essay focuses on the transformation of the electoral law for the Chamber of Deputies from a proportional system to a majority system, until the current “*Italicum*” system, remitted to the Constitutional Court for a legitimacy judgement. The second part deals with the characteristics of the new electoral system and with the (also paradoxal) effects that it could produce on the Italian political system. In the conclusions, the author mentions the law proposal concerning the discipline of political parties which is structured considering that the traditional model of party’s organization is progressively disappearing.

Keywords: political parties; electoral systems; influence of parties on electoral systems; organization of political parties; transformation of the electoral law.

Streszczenie. Partie polityczne i systemy wyborcze. Niniejszy artykuł poświęcony jest ewolucji relacji zachodzących między partiami a systemami wyborczymi. Autor pomija zarówno tematykę wpływu partii politycznych na systemy wyborcze, jak i wpływu systemów wyborczych na rozwój, rolę i organizację partii. W pierwszej części pracy przedstawione zostały poszczególne systemy wyborcze do włoskiej Izby Deputowanych, począwszy od ordynacji proporcjonalnej, poprzez przyjęcie większościowego systemu wyborczego i kończąc na obecnie obowiązującej ordynacji zwanej *Italicum*. W drugiej części pracy Autor omawia najważniejsze cechy nowej ordynacji wyborczej, której konstytucyjność jest obecnie badana przez Sąd Konstytucyjny, podkreślając przy

tym jej, być może niekorzystny, wpływ na włoski system polityczny. W podsumowaniu Autor odnosi się do projektu ustawy o partiach politycznych, nad którą właśnie pracuje Parlament, stwierdzając, że projekt ten daje wyraz postępującemu zanikowi tradycyjnego modelu organizacji partii.

Słowa kluczowe: partie polityczne; system wyborczy; wpływ partii politycznych na system wyborczy; organizacja partii politycznych; zmiany w prawie wyborczym.

1. PREMESSA

Questo intervento si propone di dare spazio ad alcune considerazioni generali sul tema in questione, più storico-fattuali che teoriche, tenendo conto comunque della cornice prospettata da Marco Olivetti nella relazione di apertura sulle diverse concezioni e vicende del fenomeno partito. A seguire si accennerà a qualche riflessione sulla nuova legge elettorale per la Camera e sul disegno di legge sulla disciplina dei partiti politici, in discussione per la prima volta in Parlamento, dopo quasi settanta anni dalla previsione dell'art.49 della Costituzione.

Su un piano teorico ci si limita ad accennare che il tema potrebbe essere sviluppato analizzando sia l'influenza dei partiti sui sistemi elettorali (se e quale sistema elettorale debba preferirsi in un dato sistema plurale), sia i riflessi e i condizionamenti dei sistemi elettorali (che sono strumenti per la realizzazione della rappresentanza politica) sulla vita, il ruolo e l'organizzazione dei partiti, comunque da intendere come strumenti associativi liberi di partecipazione e confronto politico. E ci si potrebbe anche chiedere se e fino a che punto siano indispensabili per la selezione della classe politica e le dinamiche reali della democrazia rappresentativa e dell'esercizio della sovranità popolare.

In questa sede di confronto di esperti di due Paesi, è certo preferibile un approccio storico evolutivo, partendo dal quadro costituzionale vigente, basato sul suffragio universale e diretto (art.48) e sul riconoscimento esplicito dei partiti in Costituzione, con un ruolo importante per la determinazione della politica nazionale (art.49), mentre non vi è alcun riferimento ai sistemi elettorali. In carenza di tale riferimento la relazione tra partiti e sistema elettorale ha fin qui vissuto – volendo semplificare – due stagioni sostanzialmente assai diverse sia quanto ad assetto dei partiti che ad impostazione dei sistemi elettorali (salvo poi chiedersi, alla luce delle domande finali di Olivetti, se non si sia alle soglie di una nuova terza stagione). Naturalmente qui si circoscrive l'attenzione ai sistemi elettorali nazionali, senza considerare il fenomeno – spesso assai rilevante a livello locale – delle liste civiche, talora espressione indiretta di partiti, talaltra frutto di inizia-

tive di cittadinanza attiva che si autorganizza, anche in risposta (polemica) ai metodi decisionali delle candidature da parte dei partiti tradizionali, le cui scelte sono spesso prese ad un livello sovralocale.

2. EVOLUZIONE STORICA DEI SISTEMI ELETTORALI DELLE CAMERE

In una prima fase, successiva all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, si sono consolidati in Italia soprattutto partiti ideologici e di massa, con una tendenza conseguente a voti di appartenenza, dando vita a quel modello che Scoppola definì la "Repubblica dei partiti". In sostanza, i partiti sono stati percepiti quali strumenti necessari di cerniera e mediazione tra società, da un parte, e Stato e istituzioni rappresentative, dall'altra, in un contesto di forze politiche plurali, destinate a competere in base ad una ratio che non poteva che essere rigorosamente proporzionale¹.

Dunque, i sistemi elettorali operanti in questa prima fase – tutti modellati sulla base di un proporzionale puro, con scrutinio di lista e senza soglia di sbarramento, secondo il modello introdotto già nel 1919 – erano finalizzati a confrontare le diverse proposte politiche dei partiti e ad eleggere gli organi rappresentativi tenendo conto della diversa consistenza dei voti ottenuti, traducendo gli indirizzi politici dei partiti in scelte di governo o di opposizione, attraverso anche un ruolo significativo riconosciuto ai gruppi parlamentari, proiezione dei partiti nelle due Camere (si vedano su questi profili a vario titolo le relazioni di Rivosecchi, Lupo e Bifulco). Ciò ha determinato sostanzialmente una prevalenza per alcuni decenni dei partiti che avevano partecipato alla fase costituente della Repubblica, con dinamiche elettorali funzionali più alla rappresentanza che alla governabilità (ma con successivi crescenti problemi di democrazia bloccata e di "partitocrazia", come ebbe a sottolineare per primo Maranini). Tale dinamica proporzionale conformava nettamente il sistema elettorale della Camera dei deputati, mentre per il Senato vigeva un sistema parzialmente diverso, basato su collegi uninominali, nel cui ambito vi era addirittura la possibilità – invero più virtuale che reale – di elezione diretta di candidati che avessero ottenuto almeno il 65% dei voti, salvo peraltro applicare in via generale un criterio di fatto proporzionale, su base regionale, per il riparto dei seggi non attribuiti in via diretta.

¹ Al punto che nel 1953 venne addirittura qualificata "legge truffa" la previsione normativa – poi restata senza seguito concreto e infine abrogata – di un modesto premio in seggi, in funzione di maggiore stabilità di governo, alla forza politica che avesse ottenuto in sede elettorale la maggioranza assoluta dei voti).

Dopo oltre quattro decenni di vita democratica basata su questa impostazione proporzionalista dei sistemi elettorali delle Camere, si è aperta una seconda fase, conseguente ad una crisi, sempre più evidente, di legittimazione dei partiti tradizionali (ossia di effettiva capacità rappresentativa e di interazione tra partiti e iscritti), con problemi crescenti di identità ideologica e una frequente loro trasformazione in aggregazioni politiche più leggere, legate anche alla progressiva affermazione di logiche leaderistiche e di formazioni politiche “personali”. In questo processo, ha giocato un ruolo per molti versi determinante il referendum del 1993, promosso formalmente per l’eliminazione delle preferenze plurime, ma in realtà finalizzato a rompere con le rendite di posizione dei partiti fino ad allora egemoni e di fatto arbitri di una “democrazia bloccata”. Si è in questa fase registrata – complice anche la vicenda giudiziaria di “mani pulite” – la nascita di nuovi soggetti politici, alcuni destinati a forti successi elettorali, in parallelo con il passaggio da sistemi sostanzialmente proporzionali a meccanismi elettorali per lo più maggioritari (cd. Mattarellum – leggi nn. 276 e 277 del 1993): diventa prevalente l’obiettivo della cd. democrazia governante ed emergono i partiti a vocazione maggioritaria.

Il nuovo sistema elettorale adottato per entrambe le Camere (con una variante regionale per il Senato) e applicato per tre tornate elettorali, fino al 2001, era, in realtà, un sistema misto, per il 75 per cento maggioritario uninominale ad un turno e per il 25 per cento proporzionale con scrutinio di lista e soglia di sbarramento al 4 per cento a livello nazionale per la Camera dei deputati, mentre per il Senato la quota proporzionale del 25 per cento era frutto di un recupero dei candidati perdenti nei collegi uninominali.

Si è fatta così sostanzialmente strada la cd. democrazia dell’alternanza o di investitura più immediata che mediata dai partiti, in cui si è consolidato via via anche il ruolo delle coalizioni preelettorali bi o tripolari, in parallelo con una forte personalizzazione del confronto politico e la nascita di partiti oligarchici, se non “monarchici” (passando comunque da partiti-organizzazione a partiti-movimento, meno strutturati, con i gruppi parlamentari molto più autonomi). In sostanza, si realizzano contestualmente radicali trasformazioni sia dei partiti sia dei sistemi elettorali: causa ed effetto al tempo stesso della crisi degli equilibri politici e dei modelli precedenti.

Si può aggiungere che anche i nuovi sistemi elettorali del 1993 per gli enti locali e del 1999 per le Regioni, basati sull’elezione diretta dei vertici degli enti autonomi territoriali, hanno contribuito decisamente a questa trasformazione, con un ruolo sempre più leggero dei partiti sul territorio, quasi del tutto circoscritto alle scelte dei candidati più che alla elaborazione di proposte ed alla formazione della classe dirigente.

Si è quindi assistito ad un declino – che sembra per molti versi irreversibile – dei partiti come strumenti essenziali di partecipazione e di elaborazione politica, legati ad un voto di appartenenza, mentre si è sempre più affermata la tendenza al cd. voto di opinione, fluttuante e indipendente da adesioni partitiche, frutto anche della progressiva influenza dei media sulle dinamiche politiche e sugli elettori. La naturale conseguenza è rappresentata dal fatto che i partiti non sono più considerati la principale cerniera tra società e Stato, mentre i sistemi elettorali vengono pensati e costruiti soprattutto per far emergere maggioranze stabili (anche con premi), al fine di assicurare la governabilità, più che per fotografare la diversa consistenza delle forze politiche.

Va peraltro osservato che, mentre si registrava un notevole successo dell'introduzione dei nuovi sistemi elettorali di impostazione maggioritaria per le elezioni degli organi di governo degli enti territoriali, con una conseguente inedita tendenza alla stabilità degli esecutivi di Regioni ed enti locali, non lo stesso si poteva dire con riferimento agli effetti delle leggi elettorali per la Camera dei deputati e il Senato, visto tra l'altro che era di fatto fallito l'obiettivo della semplificazione del quadro politico (alla Camera si sono registrati 12 tra gruppi e componenti del gruppo misto alla fine della XII legislatura; 18 alla fine della XIII e 16 alla fine della XIV). Di qui, complice anche la tendenziale volontà delle singole forze politiche di presentarsi agli elettori ciascuna con il proprio simbolo elettorale – anziché con il simbolo di coalizione come avrebbe imposto il sistema maggioritario al fine di non disperdere il consenso – è scaturita nel 2005 nuova una riforma del sistema elettorale per le Camere, con un ritorno ad un impianto formalmente proporzionale, in realtà fortemente corretto da un premio di maggioranza in grado di garantire automaticamente alla coalizione più votata il 54% dei seggi (cd. Porcellum – legge n. 270 del 2005).

Questo spostamento del baricentro in senso maggioritario – se non talora ipermaggioritario – non ha tenuto sufficientemente presenti alcuni vincoli costituzionali sulla rappresentanza politica (ex art. 48 e 67 Cost.), in particolare per quanto riguarda l'eguale valore dei voti espressi dagli elettori, dando così sponda alla possibilità di sollevare inedite questioni di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali in questione. Si è in tal modo arrivati alla sent. n. 1/2014, che ha dichiarato parzialmente illegittima sul piano costituzionale la l. n. 270 del 2005 per mancanza di una soglia minima di voti per il conseguimento del premio di maggioranza (tanto da minare l'eguaglianza del voto), nonchè per l'impossibilità di esprimere un voto di preferenza in favore di un singolo candidato per la presenza di liste bloccate.

3. L'AVVENTO DELL'ITALICUM

Queste problematiche rischiano in realtà di riproporsi anche per la nuova l. n. 52 del 2015 (cd. *Italicum*), che è frutto del tentativo di superare gli effetti proporzionalistici della sentenza anzidetta e può essere considerato, al tempo stesso, il tentativo più organico di semplificare il quadro dei partiti in chiave bi/tripolare nella formazione della Camera dei deputati, precisando subito che il nuovo sistema riguarda solo questo ramo del Parlamento, essendo *in itinere* una riforma costituzionale volta a trasformare il Senato in organo rappresentativo degli enti autonomi regionali e locali.

Per aggiungere qualche battuta sull'impatto di questo nuovo sistema elettorale nei confronti del quale sono comunque già state sollevate numerose questioni di costituzionalità – la Camera, si può concentrare l'attenzione sui seguenti punti.

- L'impianto è proporzionale, ma con un consistente premio di maggioranza, pari al 54 per cento dei seggi, a beneficio della lista che superi il 40 per cento dei voti o che vinca il ballottaggio a livello nazionale. I seggi rimanenti sono suddivisi proporzionalmente tra le liste con almeno il 4 per cento dei voti.
- Il territorio nazionale è suddiviso in 100 collegi plurinominali da 3 a 9 candidati (riuniti in 20 circoscrizioni regionali), con capilista bloccati, peraltro candidabili in ben 10 collegi, e possibilità per l'elettore di esprimere due voti di preferenza, a patto che si tratti di candidati di sesso diverso.
- Per la scelta delle candidature, viene riconosciuto un ruolo sempre più determinante ai partiti/movimenti/gruppi politici (chiamati al deposito dei contrassegni, dello statuto, del programma elettorale e del nome del capo della forza politica), in chiave verticistica e oligarchica, senza garanzie di coinvolgimento diretto dei cittadini. Si può peraltro aggiungere che sul punto vanno registrate istanze innovative che in futuro potrebbero incidere non poco sulla indicazione delle candidature: ci si riferisce, da un lato, alle cd. primarie, sperimentate da alcuni partiti per individuare candidati a livello nazionale o locale; dall'altro a scelte online con il concorso degli aderenti ad un movimento politico (v. l'esperienza del Movimento 5stelle).
- Si tratta, dunque, di un sistema misto, che mira di fatto ad un premierato forte e una torsione ipermaggioritaria, in grado di rendere l'elezione dei deputati funzionale alla nomina del Presidente del Consiglio (pur formalmente non eletto direttamente), anche se in parte attenuata dai voti di

preferenza (fatti salvi i capilista e le candidature plurime), nonché dalla persistente tendenza alla frammentazione delle forze politiche.

D'altra parte, volendo aggiungere qualche battuta sul nuovo sistema elettorale per l'elezione della Camera dei deputati, è anzitutto opportuno riflettere sulle effettive dinamiche che si potrebbero sviluppare, a partire dalla consapevolezza – peraltro supportata ampiamente da esperienze storiche – che l'introduzione di un nuovo sistema elettorale non è, almeno nell'immediato, in grado di modificare il sistema politico: basti, infatti, pensare che – rispetto all'obiettivo di semplificazione del sistema perseguito con la riforma elettorale del 2005 – a seguito delle elezioni del 2006 alla Camera dei deputati si sono formati 19 tra gruppi e componenti parlamentari, mentre dopo le elezioni del 2008 si sono inizialmente costituiti solo 8 gruppi, poi però schizzati a 20 a fine legislatura.

Ciò può voler dire che anche la nuova legge elettorale del 2015 (*l'Italicum*), pur essendo finalizzata a sviluppare una dinamica bi o tripolare tra grandi partiti o movimenti politici, frutto anche di coalizioni elettorali, dovrà fare verosimilmente i conti con un sistema politico come quello italiano piuttosto frammentato e restio alle grandi aggregazioni. Di qui il rischio di cartelli elettorali unitari, salvo poi divisioni in una pluralità di gruppi parlamentari, con esiti di fatto poco significativi rispetto all'esigenza e alle prospettive di stabilità di governi di legislatura. In altre parole, non è per nulla detto che un sistema elettorale maggioritario, che miri alla semplificazione del quadro politico, riesca a raggiungere – almeno nel breve periodo – concreti risultati in tale direzione.

Rispetto poi alla (non certo trascurabile) questione della scelta delle candidature, va considerato come la trasparenza di tali procedure e la loro effettiva democraticità siano tanto più importanti quanto minori sono le possibilità di scelta degli elettori. D'altra parte è anche comprensibile che, a fronte di candidature del tutto imposte dall'alto dalle oligarchie di partito, il ricorso al voto di preferenza venga frequentemente invocato come strumento di effettiva democratizzazione dei sistemi elettorali, peraltro dopo essere stato vituperato (giustamente) da molte parti come frequente fonte di clientele e malaffare.

Dopo un lungo ed acceso dibattito politico, la scelta del legislatore è stata ora di bilanciare candidature bloccate (i capilista, peraltro con inopportune possibilità di pluricandidature) con spazi per il voto di preferenza nell'ambito di collegi plurinominali di ridotte dimensioni, favorendo in questo modo candidati in possesso di un consenso fortemente radicato sul territorio e, in quanto tali, potenzialmente in grado di ricucire – almeno in parte – quel rapporto tra rappresentanti e rappresentati che il sistema previgente (basato su lunghe liste bloccate e ampie circoscrizioni) è stato da più parti accusato di aver notevolmente allentato.

4. QUALI PROSPETTIVE NELLA LEGGE *IN ITINERE* SUI PARTITI POLITICI

Nel rapporto tra partiti e sistemi elettorali può emergere qualche elemento di potenziale innovazione in una direzione utile anche dalla legge *in itinere* sui partiti, attualmente all'esame della Camera dei deputati, avente l'obiettivo di dare finalmente attuazione all'art. 49 della Costituzione, dopo decenni di disattenzione o di difficoltà di intesa sulla disciplina da introdurre per concretare le impegnative previsioni costituzionali sui partiti politici. In effetti, le valutazioni appena condotte sui limiti e rischi del sistema elettorale vigente potrebbero giungere a conclusioni parzialmente differenti, in ragione degli sviluppi che potrebbe avere il progetto di legge recante «Disposizioni in materia di disciplina dei partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica» (testo base unificato nel maggio 2016 a partire da A.C. 2839 e abbinati).

Premesso che si tratterebbe comunque di un intervento legislativo tardivo e ormai condizionato da “fatti materiali”, come la “necessità” di “equiparare” ai partiti – ai fini dell'accesso al sistema elettorale – anche i movimenti e i gruppi poco strutturati e stabili, vi potrebbero essere alcuni elementi innovativi potenzialmente rilevanti ai fini qui considerati. Tra questi non sembra che vi siano comunque ora le condizioni per affrontare legislativamente in modo adeguato e organico il nodo, pendente fin dalla entrata in vigore della Costituzione repubblicana, della interpretazione della locuzione “metodo democratico” – espressamente contenuta nell'art. 49 Cost. – chiarendo se tale vincolo metodologico riguardi anche la vita interna dei partiti o soltanto le relazioni interpartitiche connesse alla determinazione della politica nazionale².

Tra le nuove previsioni di maggiore interesse – oltre a quelle in materia di trasparenza sulla vita interna di partiti e gruppi politici, che dovrebbero essere tenuti ad attivare sui rispettivi siti internet una sezione denominata «Trasparenza», in cui siano rese pubbliche le decisioni degli organi, le regole interne e le modalità di selezione delle candidature, nonché quanto concerne finanziamenti, contributi, beni o servizi) – si possono in questa sede menzionare solo due norme. Da un lato quella in base alla quale lo statuto del partito, che attualmente, ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 149 del 2013, deve disciplinare «i diritti e i doveri degli

² In questo secondo caso con un implicito riconoscimento di piena autonomia ai partiti quanto all'organizzazione interna: su questi profili problematici ci si limita qui a rinviare al nutrito dibattito di cui di recente ha dato conto puntuale, tra gli altri, il saggio di E. Rossi, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, in: *Democrazia nei partiti*, a cura di E. Rossi, Milano 2010, pp. 23–75.

iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito», d'ora in poi dovrebbe prevedere «le forme e le modalità di iscrizione; i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti alle fasi di formazione della proposta politica del partito, compresa la selezione dei candidati alle elezioni, nonché le regole per l'istituzione e per l'accesso all'anagrafe degli iscritti, consultabile da ogni iscritto nel rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali».

Inoltre, per la partecipazione alle elezioni della Camera dei deputati si richiederebbe la presentazione dello statuto o, in alternativa, di una dichiarazione, con la sottoscrizione del legale rappresentante autenticata dal notaio, che indichi i seguenti elementi minimi di trasparenza: 1) il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato, il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; 2) gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni; 3) le modalità di selezione dei candidati per la presentazione delle liste. In caso di mancata presentazione della dichiarazione di trasparenza alternativa allo statuto o di mancata presentazione del programma elettorale, il Ministero dell'Interno dovrà ricusare le relative liste presentate da partiti o gruppi politici organizzati.

Come si vede, si tratterebbe di prescrizioni a vario titolo significative nelle dinamiche elettorali, anche se emerge con evidenza un fenomeno ormai ricorrente, quello del rilievo dei “gruppi politici organizzati”, come soggetti politici distinti dai partiti (tradizionali), sempre più recessivi (attualmente ridotti in Italia verosimilmente solo a due formazioni), che verrebbero però in sostanza equiparati ai gruppi sul piano della disciplina che regola la partecipazione alle elezioni. Si aprirebbe quindi, almeno per certi versi, una prospettiva di fatto di *favor* per gruppi o movimenti politici non stabilmente strutturati, senza obblighi di uno statuto, con una organizzazione più flessibile, al limite anche temporanea: potenzialmente quasi con la fisionomia e il ruolo di comitati elettorali, più che riferimenti stabili per la elaborazione di programmi e la partecipazione politica continuativa.

BIBLIOGRAFIA:

Rossi E., *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, in: *Democrazia nei partiti*, a cura di E. Rossi, Milano 2010.

