

Andrea Gratteri

La formula e il risultato

Studio sulla rappresentanza proporzionale

FRANCOANGELI

LRP

Studi di

Diritto Pubblico

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Tonoletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Andrea Gratteri

La formula e il risultato

Studio sulla rappresentanza proporzionale

FRANCOANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Il volume è stato pubblicato con un contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dall'Università degli Studi di Pavia.

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Introduzione	pag. 11
1. Sistemi e formule	» 11
2. Decidere per rappresentare e rappresentare per decidere	» 16
3. Proporzionalità e frammentazione	» 20
I. La nascita di un'idea rivoluzionaria	» 23
1. Le origini: la ricerca di una giusta rappresentanza	» 23
1.1. Thomas Hare e Carl Andrae	» 27
1.2. Thomas Hare e Victor d'Hondt	» 30
1.3. Victor d'Hondt, Gustav Burnitz, Georg Varrentrapp e, prima di loro, Thomas Jefferson	» 32
2. La diffusione dell'idea proporzionalista in Europa: riforme legislative e principi costituzionali	» 38
3. Le evoluzioni successive: la mancata costituzionalizzazione del principio nella Costituzione italiana	» 46
II. Le formule proporzionali e la rappresentanza	» 55
1. Il principio della rappresentanza proporzionale politica nelle Costituzioni europee	» 55
2. Il rispetto dei presupposti proporzionali del sistema elettorale tedesco: la funzione di garanzia del Tribunale costituzionale	» 61
2.1. Un sistema proporzionale e personalizzato	» 61

2.2. Eguaglianza del voto, comprensibilità e coerenza del sistema	pag. 66
3. La controversa accentuazione del carattere proporzionale del sistema elettorale italiano come conseguenza della sua necessaria coerenza	» 73
3.1. Le legittime aspettative degli elettori di fronte a un sistema elettorale presuntivamente proporzionale	» 73
3.2. Proporzionale, maggioritario, rappresentatività e governabilità	» 82
3.3. Formule proporzionali e premio di maggioranza: la questione delle distorsioni ammissibili	» 92
III. Le circoscrizioni: dimensioni e riparto dei seggi	» 99
1. Rappresentanza territoriale e rappresentanza politica	» 99
2. Territori, popolazione, comunità politica e seggi	» 102
2.1. L' <i>apportionment</i> per la Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti: numerose variabili e interessi contrapposti	» 102
2.2. Il celebre paradosso dell'Alabama, altri paradossi e la ricerca di nuove formule razionali e non distorsive	» 111
2.3. La formula delle <i>equal proportions</i> di Hill e Huntington. La soluzione migliore?	» 115
2.4. Formule territoriali e formule politiche a confronto: Stati Uniti <i>versus</i> Europa	» 121
2.5. Numero variabile, numero fisso, metodo Webster (Sainte-Laguë) e quoziente con i più alti resti nel riparto dei seggi fra le circoscrizioni nella Costituzione italiana	» 124
2.6. Il riparto proporzionale degressivo dei seggi del Parlamento europeo fra gli Stati membri	» 133
2.6.1. La ricerca di una formula proporzionale degressiva oggettiva e razionale e la resa a una decisione politica	» 136
2.6.2. Il recesso del Regno Unito e la prospettata variazione della consistenza del riparto nazionale dei seggi: lo strano caso dell'Italia	» 139

3.	I livelli di riparto: circoscrizioni autonome e collegio nazionale	pag. 145
3.1.	Il collegio unico nazionale: alla ricerca della massima proporzionalità politica e lo slittamento dei seggi	» 147
3.2.	L'incompatibilità dello slittamento e del "ripescaggio" dei seggi con la prescrizione della base regionale per l'elezione del Senato	» 157
IV.	La distorsione più selettiva: la soglia di sbarramento	» 165
1.	La crescente diffusione delle soglie di sbarramento	» 165
2.	Le caratteristiche formali e strutturali delle soglie di sbarramento e i loro effetti	» 169
2.1.	Soglie legali e soglie implicite: distinzioni e sovrapposizioni	» 169
2.2.	Misura, ambito territoriale e struttura delle soglie multiple e di coalizione	» 175
2.3.	L'effetto "maggiorizzante" e l'opportunità di un comune inquadramento giuridico delle soglie legali e implicite	» 183
3.	La clausola di sbarramento: qualità della rappresentanza e stabilità del sistema politico	» 186
3.1.	La salvaguardia delle esigenze di compattezza del sistema politico in una forma di governo efficiente	» 186
3.2.	Frammentazione politica e funzionalità dell'organo rappresentativo quali parametri della soglia per l'elezione del Parlamento Europeo	» 189
4.	Base regionale e soglia nazionale. La contraddizione della legge n. 165 del 2017	» 195
	Conclusioni. I risultati della rappresentanza proporzionale	» 201
1.	La formula, il metodo di calcolo e il risultato	» 201
2.	Gli elementi del sistema elettorale e il risultato	» 202
3.	Il risultato e il territorio	» 203

4. Il risultato e i seggi	pag. 205
5. Il risultato, la rappresentanza parlamentare e i gruppi	» 207
6. Il risultato e le coalizioni di governo	» 210
Bibliografia	» 213

Ye'd wonder what's wrong wid the nation!
The way the election was done
Was proportional reprisintation
An' in consiquince iverywan won.

After the P.R. Elections in Ireland, in Punch del
12 settembre 1923

INTRODUZIONE

1. Sistemi e formule

Sono molti gli studi costituzionalistici dedicati al tema dei sistemi elettorali e, fra questi, alle leggi proporzionali¹. Lo spirito di questo volume e l'impulso che mi ha spinto ad aggiungere un nuovo titolo al già ricco scaffale sono legati all'esigenza di approfondire le conseguenze dell'applicazione di una legge elettorale proporzionale sul concreto piano della rappresentanza parlamentare.

Una legge elettorale è formalmente definita *proporzionale* sulla base della formula matematica di riparto adottata. Tuttavia, come è noto, non esiste una sola formula proporzionale, se ne conoscono molteplici e ciascuna di esse – influenzata dagli altri elementi del sistema elettorale che la integrano – può determinare l'elezione di una rappresentanza parlamentare più o meno fedele al consenso degli elettori. La tradizionale definizione che distingue sul piano concettuale la formula elettorale dal sistema elettorale si arricchisce di un terzo elemento: il risultato². Da qui il titolo di questo volume e la necessi-

1. Essenziali i riferimenti a G. Ambrosini, *I sistemi elettorali*, Firenze, 1946; F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1980; M. Luciani, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991; G. Pasquino, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006; L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011. È molto utile anche il volume di G. Schepis, *I sistemi elettorali*, Empoli, 1955 che – privo di un'impronta di fondo giuridica – contiene una ricca dote di informazioni per lo studio delle formule elettorali.

2. E. Bettinelli, *Elettorali (sistemi)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino, 1990, p. 436 ss. concepisce il sistema elettorale «in un senso piuttosto ampio per riferirsi al complesso di disposizioni che definiscono compiutamente l'ordinamento preposto alla formazione di una determinata assemblea rappresentativa» e associa il concetto a quello di legislazione elettorale; viceversa, in un rapporto di genere a specie, per formula elettorale (o metodo) si intende la formula matematica recepita dal legislatore la quale «consente di impostare le operazioni necessarie per tradurre in seggi i voti conseguiti dalle singole forze politiche concorrenti. Essa è, in altri termini, il “congegno” o la “tecnica” per l'attuazione

tà di calare l'analisi della formula elettorale all'interno delle dinamiche della forma di governo.

L'ordinamento elettorale italiano è – da molti anni ormai – un vero e proprio laboratorio di ingegneria: riforme legislative e sentenze di illegittimità costituzionale si sono succedute in una spirale vorticoso che, da ultimo, è giunta a lambire il testo della Costituzione con la revisione degli articoli 56 e 57 per ridurre il numero dei parlamentari³. Dopo l'abbandono dell'impianto proporzionale nel 1993 sono stati sperimentati sistemi di carattere misto in cui gli elementi maggioritari hanno spesso dominato su quelli proporzionali, che però non sono mai stati del tutto eliminati e, nel complessivo funzionamento del sistema, hanno influenzato in termini significativi il risultato elettorale. È ancora attuale, però, il monito di Norberto Bobbio per cui le soluzioni ingegneristiche «restano alla superficie, scalfiscono, non rompono la crosta delle istituzioni e non riescono a vedere cosa c'è dietro»⁴.

Sistemi elettorali misti e maggioritari possono essere, a loro volta, esaminati in relazione al risultato che determinano nell'attribuzione concreta dei seggi: la resa di una legge elettorale non può essere valutata né a priori né in astratto⁵.

Attualmente in Europa le leggi elettorali proporzionali sono largamente più diffuse di quelle maggioritarie. Ma quali sono i risultati elettorali, in termini di fedele rappresentazione della consistenza delle forze politiche concorrenti, che esse producono?

Le variabili sono evidentemente numerose, ma può essere utile anticipare da subito un dato comparativo, suggestivo e scelto ad arte, interessante per

del *principio* proporzionalistico o del *principio* maggioritario». Su tali definizioni v. anche F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 85 ss.

3. In particolare su questi aspetti v. C. Fusaro, *Le regole della transizione*, Bologna, 1995; F. Sgrò, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo*, Padova, 2014; M. D'Amico, S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014; F. Biondi, G. Rivosecchi, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013)*, Bologna, 2015, p. 161 ss.; F. Clementi, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra il già e il non ancora*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, p. 557 ss.; A. Vuolo, *La legge elettorale*, Napoli, 2017; G. Tarli Barbieri, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018; M. Plutino, *Dinamiche di una democrazia parlamentare. Assetti rappresentativi e sviluppi istituzionali*, Roma, 2015.

4. N. Bobbio, *Intervento – Tavola rotonda su "I limiti dell'ingegneria costituzionale"*, in *Biblioteca della libertà*, 1973, n. 43, p. 91.

5. Il tentativo di introdurre l'elemento del *risultato* nella descrizione di un sistema elettorale non esclude, tuttavia, che la presenza di una formula matematica capace di dominare sugli altri elementi del sistema possa consentire conclusioni diverse, in proposito v. le considerazioni svolte sull'essenza maggioritaria della legge n. 270 del 2005 (legge Calderoli) in A. Gratteri, *Un sistema elettorale lontano dall'Europa*, in *Il Politico*, 2013, p. 106 s.

la sua capacità di esemplificare in termini reali il rapporto fra formula e risultato sopra delineato. Nel 2011 la legge elettorale proporzionale spagnola ha determinato la vittoria del *Partido popular* che, con una maggioranza relativa pari al 44,6 per cento dei voti, ha ottenuto l'ampia maggioranza parlamentare del 53,1 per cento (186 seggi su 350). Viceversa, nel 2017 il Partito conservatore britannico ha – con il sistema maggioritario uninominale – solo sfiorato la maggioranza assoluta dei seggi (317 su 650, pari al 48,7 per cento) con una maggioranza relativa del 42,4 per cento dei voti.

La distorsione rispetto alla proporzionalità dei consensi al momento del riparto dei seggi può quindi essere maggiore in un sistema comunemente definito proporzionale rispetto a quanto accade con uno maggioritario. Significativamente, nell'esempio proposto, possiamo rilevare che anche i secondi partiti ottengono risultati contraddittori rispetto alle premesse. Così, in occasione delle medesime tornate elettorali, nel Regno Unito il Partito laburista ottiene il 40 per cento dei voti ed esattamente (proporzionalmente si potrebbe dire) il 40,3 per cento dei seggi; viceversa, in Spagna il *PSOE* con il 28,7 per cento dei voti ottiene un non trascurabile *surplus* nell'attribuzione dei seggi (110 dei 350 seggi del Congresso dei deputati, pari al 31,4 per cento). Si tratta di esempi selezionati intenzionalmente; però è tutt'altro che infrequente riscontrare anomalie di questo genere.

La maggiore o minore distorsione proporzionale determinata da ciascun sistema elettorale non esaurisce i suoi effetti sul piano della stretta proiezione. I sistemi elettorali possono essere osservati anche in relazione a un'altra, non secondaria, conseguenza sul sistema politico: la maggiore o minore frammentazione all'interno delle assemblee rappresentative (e quindi alla loro rappresentatività rispetto a un elettorato fortemente frazionato). Tale consequenzialità, pur se accompagnata da elementi esogeni e contingenti (dettati dal sistema dei partiti che può essere più o meno omogeneo), in genere risulta maggiormente accentuata in presenza di una «meccanica manipolativa» forte, intesa come l'incidenza potenziale di tutti gli elementi del sistema elettorale sulla attribuzione dei seggi⁶.

Le dinamiche (più o meno distorsive, più o meno rappresentative) innescate dalla ripartizione dei seggi si ripercuotono sugli equilibri della forma di governo, in particolare per l'esistenza, o meno, di una maggioranza monocolore (o comunque coesa) all'interno del Parlamento. Da questo punto di vista i casi dell'esempio sono paradossali: laddove vi è una legge proporzionale si forma un governo monocolore di maggioranza, laddove vige il sistema maggioritario vi è un governo di minoranza (il *cabinet* conservatore guida-

6. L'espressione è di F. Lancaster, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 196.

to da Theresa May dal 2017 e da Boris Johnson dal luglio del 2019 si fonda sul sostegno esterno e sulla fiducia decisiva del DUP, il *Democratic Unionist Party* nordirlandese).

L'epoca attuale è segnata da una significativa trasformazione delle forme di governo che reggono gli ordinamenti costituzionali, in particolare europei. Alla progressiva crescita del ruolo e del peso politico del Governo ha ovunque fatto da contraltare la marginalizzazione del Parlamento come luogo di effettivo confronto politico⁷. Un fenomeno accentuato dal progressivo indebolimento dei partiti tradizionali (non solo in termini di consenso elettorale ma anche di radicamento sociale e di capacità di intermediazione dialettica), dal successo di quelli di carattere personale e dalla crescente frammentazione di tutti i sistemi politici europei⁸. Non è difficile però constatare come non si sia, in genere, di fronte a una nuova centralità del Parlamento che, invece, è sempre più frequentemente portato ad assumere un mero ruolo di ratifica delle decisioni politiche dell'Esecutivo⁹.

7. Una significativa eccezione, sui cui è ora possibile solo una riflessione superficiale, è rappresentata dal ruolo centrale assunto dal Parlamento di Westminster nel corso del procedimento di uscita del Regno Unito dall'Unione Europea. Si segnalano in particolare due passaggi che inducono a trarre tale conclusione: la decisione della Corte Suprema *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*, [2017] UKSC 5, in cui si afferma il necessario rispetto del ruolo del Parlamento nel deliberare l'attivazione dell'art. 50 TUE e l'approvazione di due atti legislativi (*EU Withdrawal (No 5) Act* e *EU Withdrawal (No 6) Act*) su iniziativa dei *backbenchers* di maggioranza e opposizione contro il parere del Governo in carica. Altrettanto significativo il tentativo di convocare elezioni anticipate da parte del Governo di Boris Johnson che ha visto emergere una volontà divergente all'interno della Camera dei comuni ai sensi del *Fixed-term Parliaments Act* del 2011, poi derogato con l'approvazione dell'*Early Parliamentary General Election Act* del 2019 (sulle trasformazioni della forma di governo portate dalla riforma del potere di scioglimento v. O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, 2015, p. 809 ss.). Si segnala poi la recentissima decisione della Corte Suprema *R (Miller) v The Prime Minister*, [2017] UKSC 5 in cui si dichiara la nullità della *prorogation* del Parlamento disposta dal *premier* Johnson poiché «a decision to prorogue Parliament [...] will be unlawful if the prorogation has the effect of frustrating or preventing, without reasonable justification, the ability of Parliament to carry out its constitutional functions as a legislature and as the body responsible for the supervision of the executive» (par. 50).

8. Sulla crisi e sulla trasformazione dei partiti politici nel sistema italiana v. S. Staiano, *Rappresentanza*, in AA.Vv., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale – Sovranità Rappresentanza Territorio*, Napoli, 2017, p. 280 ss. che sottolinea, fra le altre conseguenze, il superamento di fatto del divieto di mandato imperativo in presenza di partiti dominati da forti *leadership* personali o da connotazioni addirittura privatistico/contrattuali nel rapporto fra gli eletti e il gruppo politico. Sul tema v. anche il numero monografico di *Diritto costituzionale*, n. 3, vol. II, 2019 su *I partiti politici* e, in particolare l'*Editoriale* di S. Curreri.

9. A. D'Andrea, *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllore al Parlamento controllato*, in M. Cavino, L. Conte (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare*,

Sono molte le forme di governo europee che negli ultimi anni si sono allontanate dalle logiche dell'alternanza che le ha rette nella seconda parte del '900, in buona misura per le trasformazioni del sistema politico e per la perdita dei consensi dei partiti di maggiori dimensioni. In Francia si assiste a trasformazioni profonde della classica alternanza destra-sinistra e il carattere maggioritario della forma di governo è al momento garantito unicamente in virtù dell'elevata efficienza del sistema elettorale a doppio turno.

Nel Regno Unito si è presentata per ben due volte in rapida successione l'insolita situazione di un *hung Parliament* con la necessità di creare un governo di coalizione fra conservatori e liberaldemocratici nel quinquennio 2010-2015 e, di nuovo, con il governo conservatore di minoranza dopo il 2017.

In Germania l'antica regola della *Grosse Koalition* come eccezione all'alternanza fra CDU-CSU e SPD è ormai da tempo sovvertita. Il lungo cancellierato di Angela Merkel, infatti, si caratterizza per la prevalenza della collaborazione governativa fra socialdemocratici e cristianodemocratici: dal 2005 ad oggi l'alleanza parlamentare fra i due partiti è stata interrotta solo nel quadriennio 2009-2013. In particolare dopo le elezioni del 2017 le divisioni dell'elettorato si sono direttamente tradotte in una marcata frammentazione politica all'interno del *Bundestag* e in un'estenuante negoziazione fra i partiti (dal settembre 2017 al marzo 2018) per la formazione del nuovo governo.

In Italia, la forte bipolarizzazione del sistema politico, successiva alla stagione referendaria del 1991-1993, non è mai stata in grado di determinare una vera e propria alternanza o, comunque, ha manifestato serie difficoltà nel sostenere un governo di legislatura (con la parziale eccezione del quinquennio 2001-2006)¹⁰.

Con le elezioni politiche del 2013 in ogni caso si rileva l'impossibilità di garantire un esito elettorale realmente maggioritario. Anche l'assegnazione del premio previsto dalla legge Calderoli risente (come già in minor misura era accaduto nel 2008) della divaricazione fra i due rami del Parlamento e, soprattutto, della rottura dell'equilibrio fra due poli politici dominanti a causa dell'irrompere sulla scena di un terzo soggetto politico. Così, sia nel 2013 sia nel 2018 (con l'applicazione di una nuova e diversa legge elettorale, la legge n. 265 del 2017), si formano governi di coalizione per l'incapacità

Napoli, 2017, p. 102, in proposito si è espresso nei termini di una progressiva «dipendenza istituzionale della maggioranza parlamentare rispetto al Governo».

10. Sul tema v. A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano, 2018.

del sistema elettorale (ipermaggioritario nel primo caso, misto ma potenzialmente maggioritario nel secondo) di predefinire una maggioranza parlamentare sulla base del risultato elettorale. In questo quadro, accade poi che nel 2019 si realizzi una repentina trasformazione della coalizione di maggioranza: il Movimento 5 Stelle, che in un primo momento aveva formato un accordo di governo con la Lega, successivamente partecipa ad una diversa coalizione con Partito democratico e Liberi e Uguali, prima all'opposizione.

2. Decidere per rappresentare e rappresentare per decidere

L'analisi dei sistemi elettorali fuoriesce inevitabilmente dagli aspetti tecnici che, come per ogni oggetto di studio, la qualificano specificamente. La scelta relativa alle caratteristiche di fondo di un sistema elettorale è influenzata da elementi di natura prettamente politica e prescinde dalle *technicalities* che possono influire sulla sua bontà complessiva, nonché sulla capacità di perseguire razionalmente il tipo di rappresentanza desiderato¹¹.

Sono due gli aspetti essenziali da prendere in considerazione nel quadro del funzionamento di un ordinamento costituzionale: la fase in cui la legge elettorale è chiamata a selezionare i rappresentanti sulla base delle opzioni di voto degli elettori; la fase in cui gli eletti – proprio perché legittimati da un voto democratico – si organizzano in maggioranza e minoranza parlamentare per deliberare.

Ciò non esclude che, accanto alla dicotomia decidere/rappresentare e rappresentare/decidere, sia possibile, suggestivamente, introdurre un terzo binomio: rappresentare/rappresentare, nella consapevolezza che la contrapposizione fra la rappresentanza e la capacità decisionale all'interno del sistema costituzionale può costituire un dilemma fuorviante¹².

11. È comunemente accolta l'idea che «ogni sistema elettorale è funzionale al raggiungimento di determinati obiettivi politici e possiede una logica costituzionale sua propria, nella cui definizione le preoccupazioni di carattere tecnico sono destinate a giuocare un ruolo secondario o addirittura marginale» (M. Luciani, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 15). In proposito v. anche le considerazioni di A. Gratteri, *Le riforme elettorali possibili e quelle desiderate*, in *Biblioteca della libertà*, 2008, p. 35 ss.

12. Così A. Barbera, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, p. 22; nello stesso senso v. A. Morrone, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale, profili di teoria generale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 26, che argomenta la fallacia dell'alternativa fra governabilità e rappresentanza: «Rappresentanza della *polis* e governo della *res publica* non sono altro che funzioni del principio di sovranità popolare e, dal punto di vista della Costituzione, funzioni comunque, anche se a diverso titolo, necessarie e complementari. La rappresentanza è il cuore della democrazia moderna, ma la rappresentanza politica non può non

Il principio della rappresentanza in sé e per sé non è alieno alla storia dei Parlamenti ed ha contribuito significativamente allo sviluppo del pensiero costituzionalistico. Si è parlato in proposito di funzione di rappresentanza come funzione parlamentare specifica ed autonoma di un Parlamento che, a un tempo, è «volto dello Stato, di cui è organo, e volto della società, di cui è rappresentante»¹³. Proprio l'esigenza di rappresentare un alto numero delle possibili componenti di una articolata società pluriclasse è alla base dell'evoluzione dei sistemi elettorali nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato di democrazia pluralista: la rappresentanza parlamentare deve contenere in sé un elemento di giustizia nella fedele rappresentazione delle preferenze degli elettori, come diranno i primi teorici delle leggi elettorali proporzionali.

Gli scritti di Attilio Brunialti sono emblematici in proposito e abbondano di accostamenti fra un ideale di giustizia e la rappresentanza proporzionale. Fra i molti sostenitori dell'idea proporzionalista egli cita gli scritti di John Stuart Mill che, provocatoriamente, domanda se in un sistema rappresentativo la minoranza debba avere un ruolo:

Una maggioranza di elettori dovrebbe avere una maggioranza di rappresentanti, una minorità di elettori, una minorità di rappresentanti; uomo per uomo, la minorità dovrebbe essere rappresentata alla pari della maggioranza... se no si va contro ogni giustizia, e soprattutto contro il principio democratico, che proclama sua radice e fondamento l'eguaglianza¹⁴.

implicare il governo della *res publica*. Oltre alla funzione rappresentativa del Parlamento, una Costituzione ha tra i suoi obiettivi espliciti o impliciti anche la stabilità e la capacità di decisione».

Nella prospettiva di una radicale valorizzazione della rappresentanza proporzionale v. C.F. Ferrajoli, *Rappresentanza politica e responsabilità*, Napoli, 2018, p. 173 ss., che ribalta efficacemente i termini della questione e afferma che «la governabilità, infatti, riguarda essenzialmente la tenuta e la continuità del rapporto di fiducia tra l'esecutivo e le assemblee parlamentari e, dunque, attiene ad un diverso rapporto rappresentativo posteriore alle elezioni, che si esprime nella permanente concordanza dell'indirizzo politico dell'esecutivo e della maggioranza che lo sostiene» per cui «la *governabilità* delle assemblee parlamentari non è altro che un modo diverso di chiamare la *permanente rappresentatività del Governo nei confronti del Parlamento*».

13. A. Barbera, *I parlamenti*, Roma-Bari, 1999, p. 64 ss. Sulla funzione rappresentativa dei Parlamenti, in chiave storica e attuale, v. S. Sicardi, *Il Parlamento e il suo futuro. Una lunga storia alla prova del XXI secolo*, in M. Cavino, L. Conte (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare*, cit., p. 3 ss. Nella dottrina recente v. anche I. Massa Pinto, *Rappresentanza e F.S. Bertolini, Rappresentanza politica e forma di governo*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale – Sovranità Rappresentanza Territorio*, cit., rispettivamente p. 329 ss. e p. 403 ss.

14. Così in A. Brunialti, *Libertà e democrazia*, Milano, 1872, p. 47. Sul tema della giusti-

Non è insolito incontrare affermazioni legate a tale aspetto nei lavori di altri fra i primi pionieristici sostenitori della rappresentanza proporzionale; fra questi Francesco Genala che nel 1871 nel suo *Della libertà e equivalenza dei suffragi nelle elezioni ovvero della proporzionale rappresentanza delle maggioranze e minoranze* si rifà a un criterio di giustizia nel valutare le leggi elettorali: «è ingiusto, illiberale, dannoso» il sistema che «esclude dalla rappresentanza una parte degli elettori, i quali secondo la ragione e secondo la pubblica utilità, devono essere rappresentati al pari degli altri». Questo ideale di giustizia è, già all'epoca, connesso al suffragio universale e in una visione radicale ci si spinge fino al punto di affermare che «la rappresentanza proporzionale è giusta, è legittima e [...] perciò ingiusti e illegittimi sono tutti quegli ordinamenti che la rendono impossibile»¹⁵.

Ernesto Bettinelli¹⁶ riconduce tali affermazioni di giustizia e verità – intesa come fedele rappresentazione della volontà degli elettori – alla cultura di origine illuminista (e vagamente giacobina) che si era diffusa nella seconda metà del XIX secolo nella ricerca della vera maggioranza. Se ne coglie l'eco nelle parole di Ernest Naville che sostiene che «La vérité de la représentation peut seule maintenir les principes fondamentaux de l'État, en remettant le gouvernement du pays à la vraie majorité» affermando anche, con una delle più icastiche fra le espressioni dei pensatori proporzionalisti, che «dans un État démocratique, le droit de décision appartient à la majorité, mais le droit de représentation doit appartenir à tous»¹⁷.

L'elemento della decisione insito in ogni sistema elettorale richiede, in primo luogo, che sia stipulata la regola che disciplina tale decisione. Se, da un lato, nessuna regola decisionale può essere data per scontata (è sempre possibile mettere in discussione la sua sostanza o la sua opportunità opponendole una regola alternativa e diversa); dall'altro, la storia dei sistemi di elezione prende le mosse dall'affermazione del principio di maggioranza. A partire da Tucidide che con le celeberrime parole attribuite a Pericle afferma che in democrazia il governo non è nelle mani dei pochi, ma dei molti; fino ai tempi moderni, quando il principio di maggioranza è enunciato in termini netti da Mirabeau che, da presidente dell'assemblea costituente francese del

zia della rappresentanza proporzionale v. diffusamente anche A. Brunialti, *La giusta rappresentanza per tutti gli elettori*, Roma, 1878 che – sotto forma di esergo – recita: «La decisione alle maggioranze, la rappresentanza a tutti gli elettori».

15. F. Genala, *Della libertà e equivalenza dei suffragi nelle elezioni ovvero della proporzionale rappresentanza delle maggioranze e minoranze*, Milano, 1871, p. 9, p. 22.

16. E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, 1982, p. 12.

17. E. Naville, *La Patrie et les partis, discours sur la réforme électorale prononcé le 15 février 1865*, Ginevra, 1865, rispettivamente p. 41 s. e p. 14 s.

1791, sostenne che la decisione è rimessa al confronto «della somma di coloro che dicono sì con la somma di coloro che dicono no»¹⁸.

L'immediatezza dell'idea secondo cui è la maggioranza a decidere non determina, però, di per sé soluzioni tecniche scontate ed universali. In particolare, proprio la definizione della soglia minima per decidere "a maggioranza" implica una scelta ineludibile fra soluzioni alternative¹⁹. Si sono ormai consolidate le teorie di Condorcet che – di fronte a una pluralità di opzioni – cercò di dimostrare come la somma di scelte eterogenee potesse avvicinarsi meglio a un ideale di giustizia rispetto alla volontà della maggioranza semplice (o semplicemente *più numerosa*)²⁰. Tuttavia, è opportuno non confondere il piano delle decisioni deliberative con quello dell'elezione di una rappresentanza, uninominale o plurinominale che sia, da parte del corpo elettorale.

I sistemi maggioritari si affermarono in epoca liberale non tanto per la loro presunta ovvietà e naturalità quanto per la loro capacità di rispondere alle esigenze di rappresentanza di quelle società politiche, dove la limitazione dell'elettorato attivo ad una *élite* colta e benestante era la regola. E si comprende come ai sistemi maggioritari, forti della loro semplicità di funzionamento, si opponessero elaborazioni teoriche finalizzate a rappresentare meglio (proporzionalmente si inizierà a dire) le preferenze dell'elettorato. Con un ampio ventaglio di soluzioni, spesso assai complesse dal punto di vista tecnico, proprio per la difficoltà di connettere una pluralità di decisioni (vale a dire l'elezione di più di un parlamentare) ad una formula matematica. L'apparente razionalità del collegio uninominale, che determina l'elezione a maggioranza dell'unico rappresentante, non è facilmente riscontrabile nelle soluzioni matematiche che possono determinare l'elezione contestuale di una pluralità di candidati in base alla consistenza dei consensi di cui godono²¹.

18. La citazione è tratta da F. Galgano, *La forza del numero e la legge della ragione*, Bologna, 2007, p. 93.

19. Sul punto v. le osservazioni critiche di G.U. Rescigno, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, p. 187 ss. spec. p. 191: il principio maggioritario implica, banalmente, che «se un collegio è chiamato a deliberare su una quesitone che ammette solo l'alternativa tra approvare e respingere, non può accadere che la richiesta si intenda approvata se i voti favorevoli sono inferiori a quelli sfavorevoli. Non vale però l'inverso».

20. In proposito v. P. Favre, *La decisione di maggioranza*, Milano, 1988, p. 73 ss.

21. È stato Gerhard Leibholz ad argomentare sulla complessità della ricerca della legittimazione del ruolo rappresentativo dei Parlamenti: se, la razionalità del sistema elettorale conferisce al Parlamento tale legittimazione, allo stesso tempo quell'assemblea non è mai nelle condizioni di rappresentare l'intero popolo con un sistema maggioritario ma, in minor misura, nemmeno con un sistema proporzionale, (G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989, p. 98, p. 226).