

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 20 - dicembre 2019

LEGGI ELETTORALI E GOVERNO DELLA CRISI

Nicola Vizioli

LEGGI ELETTORALI E GOVERNO DELLA CRISI^o**Nicola Vizioli**

*Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico,
Università degli Studi di Siena*

Il saggio si pone l'obiettivo di verificare se e in che modo i diversi tassi di disproporzionalità delle leggi elettorali abbiano influito in quattro grandi Paesi europei (Francia, Germania, Italia e Spagna) nel periodo successivo alla crisi economico-finanziaria del 2008. La conclusione a cui perviene è che una maggiore rappresentatività, garantita da leggi meno disproporzionali, ha conseguenze positive sull'assetto politico del paese e sul funzionamento delle istituzioni. L'entità di tali effetti è tutt'altro che trascurabile e può essere avvicinata a quelli derivanti dalla situazione economica.

The essay aims to verify whether and in which way the different rates of disproportionality of the electoral laws had an impact on four major European countries (France, Germany, Italy, and Spain) in the period following the 2008 economic-financial crisis. The analysis hereby conducted leads to the conclusion that a greater representativeness, to be guaranteed through less disproportionate laws, has positive consequences both on the political order and on the functioning of the institutions within the Country. The extent of these effects is far from negligible and it may be equated to those resulting from the economic situation.

Sommario:

1. Il quadro economico
2. La disproporzionalità
 - 2.1. La Francia
 - 2.2. La Germania
 - 2.3. L'Italia
 - 2.4. La Spagna
3. Partecipazione, partiti, governo
 - 3.1. La Francia
 - 3.2. La Germania
 - 3.3. L'Italia
 - 3.4. La Spagna
4. Brevi considerazioni finali

^o Saggio sottoposto a *double-blind peer review*.

1. Il quadro economico

Gli anni successivi alla crisi economica del 2008 hanno accentuato e quindi reso palese un'altra crisi non meno pericolosa: quella democratica. La crisi economica ha infatti posto problemi a cui la politica non ha saputo spesso dare risposte soddisfacenti.

Ma ben vedere è la stessa crisi economica che può essere vista come conseguenza di lustri in cui la politica ha sempre più spesso abdicato davanti alla forza brutta del potere finanziario. Almeno nei Paesi occidentali - ché il discorso riguardante altri paesi sarebbe ben più lungo è complesso - la decisione di ritirarsi davanti al potere economico ha determinato un aumento delle disuguaglianze che poi ha contribuito alla crisi economica in senso stretto¹.

Ferme restando queste considerazioni di fondo e la convinzione della necessità di un ripensamento dei rapporti tra politica e finanza, le pagine che seguono si pongono un obiettivo di ben più limitato orizzonte. Verificare se e come la legge elettorale - e soprattutto il suo tasso di proporzionalità - ha contribuito ad aggravare (o ad alleviare) la crisi democratica in atto. E per farlo ci affideremo anche a parametri numerici consci che le scienze sociali non possono ridursi a meri dati ma che, al tempo stesso, trascurare i dati indebolisce la capacità di leggere e interpretare la realtà.

Per questo tentativo abbiamo preso in considerazione quattro dei cinque paesi più popolosi dell'Unione europea. Dall'analisi abbiamo escluso il Regno Unito perché le vicende legate al referendum sulla permanenza del Paese all'interno dell'Unione europea sono divenute centrali nel dibattito pubblico e hanno inciso in modo determinante su tutte le dinamiche politiche di questi ultimi anni facendo passare secondo piano quei fattori che invece risultano determinanti negli accadimenti politici dei restanti Paesi.

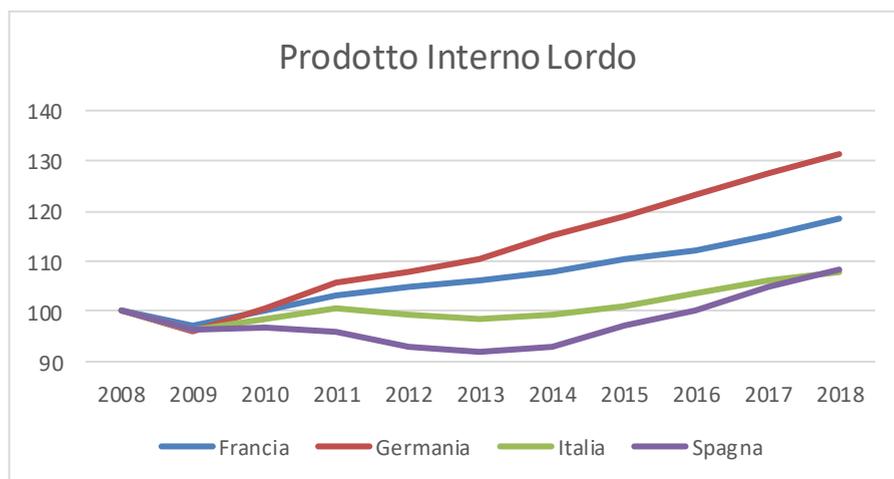
Prima però di soffermarci sugli aspetti istituzionali è opportuno dedicare qualche parola alla crisi economico-finanziaria. In un mondo sempre più globalizzato essa avuto degli effetti ovunque, ma diversa - anche molto diversa - è stata l'entità di tali effetti. Non è questa la sede per esaminarli in dettaglio. Ci limitiamo quindi a poche righe su tre aspetti economici che risultano fortemente indicativi per tratteggiare l'economia di un Paese: il prodotto interno lordo, la distribuzione del reddito e il tasso di disoccupazione.

Il prodotto interno lordo se considerato in termini assoluti rende palesi le differenze esistenti tra i quattro Stati, ma ai nostri fini interessano soprattutto le variazioni intervenute dal 2008 in poi. Per questa ragione il grafico che

¹ Sul punto cfr. KUMHOF - RANCIÈRE - WINANT, *Inequality, Leverage, and Crises*, in *American Economic Review*, vol. 105, n. 3, marzo 2015, 1217 ss.

segue assegna il valore di 100 al PIL nel 2008 così da evidenziare il diverso andamento successivo.

Nel 2008, nonostante gli effetti della crisi americana iniziassero a manifestarsi anche in Europa, il PIL di tutti e quattro i paesi risultò in crescita rispetto all'anno precedente. È nel 2009 che l'impatto negativo della crisi finanziaria determina un calo abbastanza simile per tutti e quattro i Paesi². Successivamente il comportamento delle quattro economie si diversifica. Francia e Germania nel 2010 hanno già recuperato totalmente il calo del 2009 e proseguono in una crescita costante anche se quella francese è meno accentuata di quella tedesca. Diverso invece è il comportamento del PIL negli altri due Paesi. Quello italiano fluttua per vari anni intorno ai livelli del 2008 per poi assumere un andamento crescente dal 2014 quando, comunque, il PIL era ancora inferiore a quello del 2008. Ancora peggiore è l'andamento dell'economia spagnola che nel periodo tocca il suo picco negativo nel 2013 (91,96% del PIL del 2008) per poi iniziare una crescita più sostenuta rispetto a quella italiana.

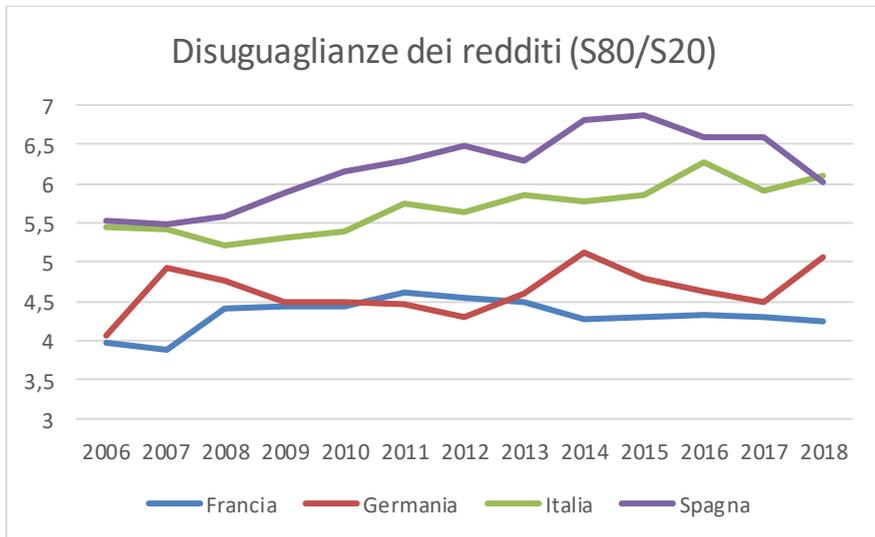


Il secondo aspetto riguarda la distribuzione del reddito. Il PIL è sicuramente un dato importante, ma la sua crescita o la sua diminuzione assume significati del tutto diversi se questa crescita o questa diminuzione riguarda molti o pochi, se riduce o accresce le disuguaglianze economiche. Per aggiungere questa ulteriore dimensione, abbiamo fatto ricorso al rapporto interquintile S80/S20 vale a dire il rapporto tra il reddito del quinto più ricco

² La Germania è stata quella che ha avuto il calo maggiore (96,04% rispetto a quello dell'anno precedente), seguita dall'Italia (96,31%), Spagna (96,37%) e Francia (97,17%).

della popolazione e quello del quinto più povero. Maggiore è questo rapporto, maggiori sono le disuguaglianze di reddito all'interno del gruppo oggetto della misurazione. Ovviamente è chiaro che anche questo indicatore è tutt'altro che esaustivo della multiforme realtà sottostante³, ma esso risulta comunque adeguato ai nostri limitati fini, che sono quelli di avere un quadro molto generale della situazione economica nei singoli Paesi. Il grafico, basato su dati Eurostat, mostra chiaramente che, benché questo rapporto possa subire da un anno all'altro anche variazioni significative (dell'ordine del 10-15%), per i vari Paesi emergono tendenze abbastanza chiare.

La Francia risulta essere il Paese meno disuguale con un rapporto che oscilla tra il 3,88 (2007) e il 4,61 (2011). La segue la Germania che occasionalmente riesce a ottenere anche indici migliori di quelli francesi. Ben più disuguali risultano essere l'Italia e soprattutto la Spagna. Nell'intervallo di tempo considerato nel grafico la prima oscilla tra il 5,21 (2008) e il 6,27 (2016) mentre la seconda varia tra 5,48 (2007) e 6,87 (2015). I dati medi del periodo (2006-2018) rispecchiano bene la distanza tra i vari Paesi: per la Francia la media è del 4,32, per la Germania del 4,63, per l'Italia del 5,68 e per la Spagna del 6,20.

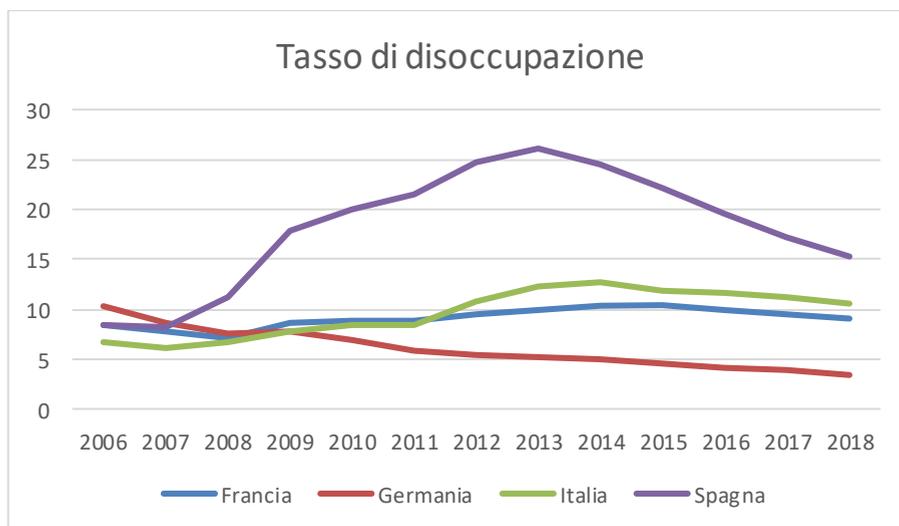


Risulta evidente dai due gruppi di dati visti sopra che tra i quattro Paesi osservati ce ne sono due - Germania e Francia - che hanno una migliore

³ Si vedano in proposito le osservazioni di PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, 2014, 406 e soprattutto 407 ss..

distribuzione del reddito e, al tempo stesso, hanno risentito meno della crisi economica. Mentre altri due - Italia e Spagna - hanno una distribuzione del reddito più squilibrata e hanno impiegato parecchi anni per tornare a un prodotto interno lordo superiore a quello precedente alla crisi.

Il terzo profilo macroeconomico su cui ci soffermiamo riguarda invece la disoccupazione. Qui i dati⁴ mostrano differenze più accentuate tra i Paesi e una maggiore variabilità nel tempo, anche se i dati presi nel loro complesso tutto sommato confermano lo “stato di salute” economica che emerge dai due precedenti indicatori. La Francia arriva al 2008 con una disoccupazione in calo (7,1%) che inverte la tendenza a partire dal 2009 (8,9%) e cresce quasi ininterrottamente fino al 2015 (10,4%) per poi iniziare a scendere. In Germania il tasso di disoccupazione, che ancora nel 2007 era più alto rispetto agli altri tre Paesi (8,7%), ha solo una lievissima crescita tra il 2008 (7,5%) e il 2009 (7,8%) per poi riprendere la sua graduale ma costante discesa. In Italia il tasso di disoccupazione inizia a crescere nel 2008 (6,7% rispetto al 6,1% dell'anno precedente) e tocca il picco nel 2014 (12,7%) per poi iniziare una lenta discesa. Decisamente più grave è il fenomeno in Spagna. Come nel caso italiano la disoccupazione inizia a crescere già nel 2008 (11,3% rispetto all'8,2% dell'anno precedente) e poi sale rapidamente fino a toccare il 26,1% nel 2013 per poi iniziare una discesa rapida quanto lo era stata la salita.



⁴ I dati Eurostat riguardano la percentuale di persone nella fascia d'età 15-74 anni che risultava essere in cerca di lavoro.

2. La disproportionalità

Fatti questi brevissimi cenni sul quadro economico, passiamo a valutare la disproportionalità dei singoli sistemi elettorali per l'elezione delle Camere. O meglio, la disproportionalità dei risultati delle singole elezioni che si sono svolte nel periodo 2007-2019⁵. Se infatti è indubitabile che le singole leggi elettorali abbiano una diversa propensione alla disproportionalità, è anche vero che, da un lato, essa può manifestarsi in modo più o meno accentuato in ogni singola elezione e che, dall'altro, solo l'esame delle singole consultazioni consente di misurare e di comparare sotto questo profilo leggi elettorali anche molto diverse e la cui propensione alla disproportionalità sarebbe difficile - se non impossibile - comparare in astratto.

Prima però di verificare l'effettiva disproportionalità dei risultati delle singole tornate elettorali, è necessario fare alcune premesse.

La prima riguarda le camere oggetto dell'indagine.

I quattro Stati esaminati, pur avendo forme di governo diverse - la Francia quella semipresidenziale e le altre quella parlamentare - hanno in comune l'esistenza di un rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo e questo rende praticabile una comparazione che altrimenti sarebbe impossibile o comunque ben più ardua. Volendo verificare se e come le leggi elettorali incidano sul concreto atteggiarsi della forma di governo, l'esame sarà di conseguenza limitato alle Camere a cui i governi sono legati da un rapporto di fiducia. Quindi alle quattro camere basse e, per quel che riguarda l'Italia, anche al Senato. Del resto negli altri tre casi la seconda camera non viene scelta direttamente dai cittadini (Germania e Francia) o è eletta solo in parte a suffragio universale (Spagna). Con ciò ovviamente non si vuole certo negare il ruolo che le Camere alte svolgono in Francia, Germania e Spagna, ma è indubbio che esso è di gran lunga meno rilevante di quello svolto dalle Camere a cui il governo è legato da un rapporto di fiducia.

Una seconda premessa riguarda l'influenza del sistema elettorale sulle scelte degli attori coinvolti. Da un lato, i partiti politici su cui la legge elettorale influisce in vari modi: sulla scelta delle candidature ma, prima ancora, sulla scelta di presentarsi o meno alle elezioni, se farlo da soli, in un'unica lista insieme ad altre forze politiche o all'interno di una coalizione di liste (qualora la legge elettorale lo consenta). Da un altro lato, la legge elettorale influenza anche gli elettori, sia la loro decisione sul recarsi o meno alle urne, sia poi la scelta della lista e/o del candidato da votare. È indubbio

⁵ Alla scelta dell'anno iniziale del periodo esaminato non è estranea la volontà di avere per tutti i Paesi un campione di almeno tre distinte consultazioni elettorali.

che queste influenze avvengano a monte del voto e non siano valutabili - se non parzialmente e solo in alcuni casi specifici - osservando il solo esito elettorale. Quanto appena detto non inficia però l'analisi che segue e, anzi, ne rafforza in un qualche modo le ragioni. Infatti questi condizionamenti sono, almeno tendenzialmente, tanto maggiori quanto più la legge elettorale si allontana da una legge astrattamente e perfettamente proporzionale⁶.

La terza e ultima premessa concerne il metodo usato per misurare la disproporzionalità. I politologi hanno elaborato nel corso degli ultimi decenni vari metodi di misurazione. Non è questa la sede per entrare nel dettaglio di tali metodi e del perché alcuni siano preferibili ad altri. Qui ci limitiamo ad illustrare brevemente il metodo scelto, quello di Loosemore-Hanby⁷ la cui formula è la seguente:

$$I = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |v_i - s_i|$$

Dove v_i è la percentuale di voti ottenuta da un singolo partito politico e s_i è la percentuale dei seggi ottenuti. L'espressione $v_i - s_i$ assumerà quindi un valore positivo nel caso in cui il partito sia penalizzato dalla legge elettorale e un valore negativo nel caso contrario. Ovviamente la somma dei vantaggi e degli svantaggi di tutti i partiti sarebbe destinata ad annullarsi se non fosse misurata in valore assoluto. La somma degli scostamenti in valore assoluto è quindi uguale al doppio degli spostamenti positivi (o di quelli negativi). Di qui il senso del dimezzamento della sommatoria così ottenuta. Quanto appena detto significa altresì che l'indice si può misurare anche come sommatoria degli scostamenti riguardanti le sole forze politiche che hanno ottenuto dei vantaggi percentuali in termini di seggi o, in alternativa, delle sole forze

⁶ Sarebbe però un errore pensare che l'indice di disproporzionalità riesca sempre a tenere conto adeguatamente. I sistemi elettorali maggioritari a turno unico risultano, ad es., meno disproporzionali di quelli a maggioritari a doppio turno. Questo accade perché l'indice non riesce a valutare l'influenza che i primi hanno sugli elettori che avrebbero intenzione di votare un candidato che non ha alcuna probabilità di essere eletto. Al contrario questa influenza è minore nei sistemi maggioritari a doppio turno in cui il primo turno serve spesso soltanto a ridurre il numero di coloro che si contenderanno il seggio al secondo turno.

⁷ Vedi LOOSEMORE-HANBY, *The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems*, in *British Journal of Political Science*, 1971, 467 ss. Gli autori intervengono a modificare il c.d. indice di Rae che misurava la disproporzionalità dividendo la stessa sommatoria per il numero di partiti. Questo indice risultava insoddisfacente perché eccessivamente influenzato dal numero dei partiti che non sempre incidiva sull'effettiva disproporzionalità del sistema. Basti pensare a come l'indice poteva variare in presenza o meno di partiti dall'esiguo consenso elettorale.

politiche che invece ne sono risultate svantaggiate. L'indice può variare da zero, nel caso in cui la percentuale degli eletti delle singole forze politiche corrispondesse esattamente a quella dei voti, a cento, nel caso in cui non vi fosse alcuna corrispondenza, vale a dire in un ipotetico caso in cui gli eletti fossero assegnati esclusivamente a forze politiche che non avessero ottenuto alcun consenso popolare. Sono, come è evidente, due ipotesi di scuola. Nella realtà questo indice si muove tra valori ben più contenuti e, anzi, se salisse eccessivamente denoterebbe un divario così ampio tra voto popolare e rappresentanza parlamentare da mettere in dubbio la democraticità stessa del sistema elettorale.

Fatte queste premesse, passiamo all'esame della disproportionalità nei vari ordinamenti esaminati.

2.1. La Francia

Come è noto, la legge elettorale francese per l'elezione dell'Assemblea nazionale è una legge maggioritaria a doppio turno. La costituzione non contiene previsioni espresse sul sistema elettorale⁸ ma questo, adottato anche alla luce dell'insoddisfacente esperienza proporzionale della quarta repubblica, gode in Francia di un particolare consenso visto che, se si esclude una brevissima parentesi⁹, è quello adottato in tutte le elezioni dal 1958. Attualmente il territorio francese è diviso in 566 circoscrizioni uninominali a cui ne vanno aggiunte altre 11 in rappresentanza dei francesi residenti all'estero (art. 9 della l. cost. del 23 luglio 2008). In ogni circoscrizione viene eletto al primo turno il candidato che soddisfi contemporaneamente i seguenti requisiti: a) abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi e b) abbia ottenuto il voto di almeno il 25% degli aventi diritto¹⁰. Nel caso - molto

⁸ Sul punto DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli, 2019, 74 ss.

⁹ Con legge n. 85-890 del 10 luglio 1985 la maggioranza parlamentare socialista introdusse un sistema proporzionale con collegi coincidenti con i dipartimenti e soglia di sbarramento al 5%. Nelle elezioni del 16 marzo 1986, svolte con la nuova legge, la destra ottenne la maggioranza e tra i primi atti reintrodusse il sistema elettorale maggioritario a doppio turno (legge n. 86-825 dell'11 luglio 1986).

¹⁰ Con una partecipazione al voto intorno al 54-55% questo secondo requisito si rivela spesso inutile perché, se si escludono anomalie percentuali di voti nulli, il raggiungimento del primo requisito implica anche quello del secondo. Diverso ovviamente è il discorso quando il tasso di partecipazione è particolarmente basso come è successo alle elezioni del 2017 in cui ha partecipato al primo turno il 48,70% degli aventi diritto mentre i voti validi sono stati espressi dal 47,62% degli aventi diritto. In tale occasione in ben 10 collegi (uno della Martinica, uno de La Réunion e otto degli undici collegi riservati ai francesi residenti all'estero) il candidato

frequente¹¹ - in cui nessun candidato sia nelle condizioni appena viste, si procederà ad un secondo turno a cui parteciperanno i due più votati al primo turno e, eventualmente, anche altri candidati purché abbiano ottenuto il voto di almeno il 12,5% degli aventi diritto¹².

Per quel che concerne l'applicazione della formula di Loosemore-Hanby al caso francese occorre preliminarmente fare due precisazioni. Una legata al fatto che il sistema elettorale è di tipo maggioritario, l'altra all'esistenza del doppio turno. Iniziando da questo ultimo aspetto, va rilevato che mentre per i seggi si farà ricorso - come è ovvio - alla composizione finale dell'organo, per i voti si farà riferimento a quelli espressi nel primo turno. Se infatti l'obiettivo è misurare la distanza tra una composizione teoricamente proporzionale e quella realizzatasi concretamente, la scelta non può che ricadere sui voti espressi quando l'elettore ha a disposizione un ampio ventaglio di scelte e non certo quando le opzioni - peraltro proprio in ragione della legge elettorale - sono ridotte o due o, raramente, a tre.

Un secondo elemento da sottolineare dipende dalla scelta del legislatore per un sistema di tipo maggioritario. In questi casi, nelle singole circoscrizioni è facile trovare anche più di un candidato indipendente o appartenente a forze politiche che hanno presentato un ridottissimo numero di candidati in tutto il Paese. Il ministero dell'interno francese è solito classificare questi candidati sotto etichette volte a raggruppare - sia sulla base di dichiarazioni dei candidati stessi, sia per decisione dei prefetti - i candidati di tendenze politiche simili. Queste classificazioni presenti anche sui dati elettorali finali diffusi dal

vincente al primo turno è stato costretto al secondo turno nonostante avesse ottenuto percentuali superiori al 50% dei voti validi.

¹¹ Nelle ultime elezioni (2017) si è registrato il numero minimo di eletti al primo turno: appena 4. Nel 2012 erano stati 36 e nel 2007 ben 110. Un numero di eletti al primo turno così elevato è però abbastanza raro; bisogna infatti risalire al 1988, per trovarne uno simile (allora ne vennero eletti addirittura 120).

¹² Questa soglia, dapprima ben più ridotta (5%) e calcolata sul più ristretto numero dei votanti e stata poi aumentata in due occasioni: dapprima con legge 66-1022 del 29 dicembre 1966 è stata portata al 10% degli aventi diritto al voto e poi con legge 76-665 del 19 luglio 1976 è stata fissata la soglia attualmente vigente del 12,5% degli aventi diritto. Queste modifiche legislative, a cui si aggiunge un rilevante calo della partecipazione (su cui v. oltre) hanno reso sempre più rari i casi in cui al secondo turno accedono più di due candidati. I casi in cui con quattro o più candidati dopo la modifica del 1966 sono diventati rarissimi: appena due nel 1967 e uno nel 1973. I casi con tre candidati erano molto comuni nel 1958 (235) e nel 1962 (129); dopo la prima riforma oscillano tra i 49 del 1968 e i 96 del 1973 e, dopo la legge del 1976 diventano ancora più rari. Se infatti si escludono le elezioni del 1997 (79 casi) e del 2012 (34 casi), il loro numero è estremamente contenuto e in ben quattro tornate elettorali (1978, 1981, 2007 e 2017) si riduce a un solo caso.

ministero incidono sicuramente sul calcolo dell'indice di Loosemore-Hanby. In questa sede si è scelto di considerare questi raggruppamenti alla stregua di normali formazioni politiche poiché è possibile verificare che l'incidenza dell'errore non è tale da inficiare le considerazioni che su quei dati si basano¹³.

Un sistema elettorale maggioritario a doppio turno ha mediamente un alto indice di disproportionalità, anche maggiore di quello dei sistemi maggioritari a turno unico. In quest'ultimo caso il fatto che il voto sia unico spinge le forze politiche alla scelta di candidati e di programmi in cui possa riconoscersi un numero il più possibile ampio di elettori, ivi compresi gli accordi tra forze politiche diverse con l'intento di presentare candidati unitari. Al tempo stesso anche gli elettori ne rimangono condizionati e, almeno in certo numero di casi, optano per il candidato che, tra quelli che hanno possibilità di vittoria, sentono come più vicino (o meno lontano) rispetto alle loro idee. Se invece il sistema prevede un doppio turno sia le forze politiche che gli elettori sono coscienti del fatto che il primo turno solitamente altro non è che un modo per selezionare i candidati che si contenderanno la vittoria al secondo. Ne

¹³ Nel caso francese, per ogni aggregazione fatta dal ministero degli interni che abbia conquistato almeno un seggio, possiamo pensare a due casi assolutamente ipotetici in cui l'espressione $v_i - s_i$ assume valori più divergenti possibili. Non potendo esse né v_i , né s_i negativi questo si realizza quando uno dei due valori è uguale a zero. Avremo così, per ogni aggregazione che abbia conquistato dei seggi, un intervallo all'interno del quale sicuramente ricade il valore reale.

Non solo: avevamo visto sopra che, in generale, l'indice si può calcolare sia tenendo conto soltanto di quei casi in cui la percentuale dei voti è superiore alla percentuale dei seggi, sia quella delle restanti forze politiche (in cui la percentuale dei voti è inferiore alla percentuale dei seggi) e che i due dati coincidono. Nel caso francese per ognuna delle due sommatorie appena viste avremo risultati diversi a seconda dei dati che usiamo per le singole aggregazioni e quindi possiamo determinare un intervallo entro il quale ricade la sommatoria dei partiti in cui la percentuale dei voti è stata superiore a quella dei seggi e un secondo intervallo per quei casi in cui la percentuale dei seggi è stata superiore a quella dei voti. L'indice che noi cerchiamo, dovendo ricadere all'interno dei due intervalli deve trovarsi all'interno della loro intersezione.

Un esempio aiuta a chiarire meglio quanto detto. Alle elezioni del 2017 i dati ministeriali hanno contemplato 17 diversi soggetti politici: dieci partiti (che hanno ottenuto l'87,16% dei voti) e sette aggregazioni fissate dal ministero (12,84%). Una di queste aggregazioni (*Extrême gauche*) non ha ottenuto alcun seggio e quindi ai fini dei nostri calcoli può essere assimilato ad un partito che non ha ottenuto seggi. Per le altre sei aggregazioni invece abbiamo tenuto conto degli intervalli calcolati nel modo visto sopra. In questo modo abbiamo individuato l'intervallo in cui ricade l'indice che tenga conto solo dei casi in cui la percentuale dei seggi ottenuta è superiore alla percentuale dei voti e abbiamo trovato che questo valore è compreso tra 32,11 e 36,96. Procedendo analogamente per quei casi in cui la percentuale dei voti è superiore a quella dei seggi abbiamo individuato un secondo intervallo: 24,89-36,96. Ne consegue che il valore effettivo dell'indice debba trovarsi all'interno dell'intersezione tra i due intervalli che è 32,11-36,96 (e che, in questo caso, coincide con il primo intervallo).

conseguono che i condizionamenti cui si è fatto cenno a proposito dell'uninominalità a turno unico incidono sul primo turno in un numero molto più limitato di casi, vale a dire quando un certo candidato abbia la possibilità - ma non la certezza - di raggiungere il secondo turno.

Venendo ai dati delle elezioni per l'Assemblea nazionale, nel 2007¹⁴ l'indice risulta essere 24,29. I principali beneficiari sono stati i due partiti più votati al primo turno: l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP), che ha ottenuto 313 seggi (54,25%) a fronte del 39,54% dei voti, e il Parti socialiste (PS) che ha ottenuto 186 seggi (32,24% del totale) con il 24,73% dei voti. Tra le forze politiche penalizzate l'UDF - Mouvement Démocrate, che con il 7,61% dei voti ha avuto solo 3 eletti (0,52%), e il Front National, che con il 4,29% dei voti non ha portato nessun rappresentante sui banchi dell'Assemblea nazionale.

Non molto diverso è il quadro delle elezioni del 2012. L'indice è del 26,52 e i principali partiti che ne hanno beneficiato sono stati gli stessi delle precedenti elezioni, ma a ruoli invertiti. Il Partito socialista con il 29,35% dei voti ha infatti conquistato il 48,53% dei seggi (280) mentre l'UMP con una percentuale di voti di poco inferiore (27,12%) ha ottenuto comunque il 33,62% dei seggi (194). La forza più penalizzata è stata il Front National che, pur essendo stata la terza forza più votata (13,60%), ha ottenuto due soli deputati (0,35%). Consistente, anche se non paragonabile a quello del Front National, è stato anche il pregiudizio per il Front de Gauche, una coalizione di partiti di sinistra che con il 6,91% dei voti ha ottenuto soli 10 rappresentanti (1,73%).

Nel 2017, come nelle tornate elettorali precedenti, l'indice di Loosemore-Hanby risulta essere decisamente elevato (32,59), ma in un contesto politico molto mutato rispetto al passato¹⁵. Il voto è risultato essere più frammentato del solito e La République en marche (LREM), il partito che ha ottenuto i maggiori consensi, si è fermato al primo turno al 28,21% di voti. A questo modesto consenso elettorale è conseguita però una percentuale quasi doppia di seggi (53,38%). In misura minore hanno tratto vantaggi dal sistema elettorale anche il secondo partito più votato (Les Républicains) che con il 15,77% dei voti ha conseguito il 19,41% dei seggi e il Mouvement démocrate (MODEM) che, a fronte del 4,12% dei voti ha ottenuto il 7,28% dei seggi. Qui occorre aggiungere, anche per spiegare la sovrarappresentazione di questo

¹⁴ Su queste elezioni v. PASSAGLIA, *Le elezioni legislative in Francia: più conferme che novità*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 860 ss.

¹⁵ Per un quadro delle elezioni (presidenziali e parlamentari) del 2017 v. PERRINEAU (a cura di), *Le vote disruptif. Les élections présidentielle et législatives de 2017*, Parigi, 2017.

ultimo partito, che La République en marche e il Mouvement démocrate hanno dato vita ad un vero e proprio accordo di desistenza per cui, per inquadrare correttamente il fenomeno, il risultato dei due partiti va letto congiuntamente¹⁶. Tra partiti più danneggiati dalla legge elettorale c'è, ancora una volta, il Front National che con il 13,20% dei voti validi è riuscito ad eleggere 8 deputati (1,39%) e La France insoumise (11,03% dei voti validi e 17 deputati, il 2,95% del totale).

2.2. La Germania

Anche la *Grundgesetz*, come la Costituzione francese, nulla dice circa la formula elettorale per l'elezione del *Bundestag*¹⁷. Il sistema attualmente vigente risente delle scelte fatte in sede di prima legge elettorale approvata per disciplinare le sole elezioni tenutesi nel 1949. Quella legge era un compromesso tra chi considerava la legge elettorale proporzionale una delle ragioni del fallimento della Repubblica di Weimar e quindi sosteneva la necessità di una legge elettorale maggioritaria e chi invece difendeva la scelta proporzionale in quanto in grado di meglio rappresentare la volontà di un popolo che ritrovava la democrazia dopo gli anni bui del nazismo e la dolorosa esperienza bellica.

La legge elettorale vigente (*Bundeswahlgesetz*, di seguito BWahlG) realizza un interessante convivenza tra un voto proporzionale e uno maggioritario. Essa prevede che il territorio dello Stato sia diviso in un numero di circoscrizioni uninominali pari alla metà del numero minimo dei seggi parlamentari, attualmente fissato in 598 dall'art. 1 BWahlG. Ogni elettore ha a disposizione una scheda con cui può esprimere due voti. Con il primo (*Erststimme*) l'elettore sceglie il vincente nel collegio uninominale; il secondo (*Zweitstimme*) serve invece ad eleggere i restanti parlamentari che sono candidati nei singoli *Länder* in liste di partito bloccate. Questo secondo voto determina altresì la percentuale complessiva di seggi ottenuti dalle varie forze politiche all'interno del *Bundestag*, a prescindere dal fatto che gli eletti provengano da un collegio uninominale o da uno plurinominale a liste bloccate.

¹⁶ Avendo entrambi i partiti avuto un comportamento simile (in questo caso di sovrarappresentazione), il considerarli separatamente o congiuntamente non comporta alcuna variazione dell'indice di Loosemore-Hanby.

¹⁷ V. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, cit., 52 ss.

Fermi restando i 299 eletti nei collegi uninominali, la ripartizione proporzionale avviene solo tra quei partiti che abbiano superato a livello federale la soglia del 5% di voti validi nel secondo voto (*Sperrklausel*) o che abbiano ottenuto almeno 3 eletti nei collegi uninominali (*Alternativklausel*)¹⁸.

Il numero minimo degli eletti, che abbiamo detto essere 598, di solito risulta aumentato per due distinte ragioni. Può infatti succedere che un partito ottenga nei collegi uninominali un numero di eletti maggiore di quello che gli spetterebbe in base alla ripartizione proporzionale. Questi seggi in eccesso (*Überhangmandate*) vengono comunque assegnati e vanno ad incrementare il numero di seggi minimo. Questi seggi in eccesso vanno a beneficio dei partiti maggiori in quanto soprattutto ad essi appartengono gli eletti nelle circoscrizioni uninominali. A seguito di due decisioni del giudice costituzionale il legislatore ha approvato nel 2013 una riforma volta ad evitare che gli *Überhangmandate* alterino il carattere sostanzialmente proporzionale della legge elettorale. Quindi, per compensare gli effetti degli *Überhangmandate* sono stati previsti dei seggi in compensazione (*Zusatzmandate*) volti a ricondurre i rapporti quantitativi tra le forze politiche a quelli che emergono dal secondo voto.

Da quanto appena detto è evidente che in Germania l'unico meccanismo che nei fatti incide sulla proporzionalità del sistema è quello della soglia di sbarramento. Di fatto, i partiti che superano la soglia e ottengono una rappresentanza parlamentare risultano essere sovrappresentati in proporzione ai consensi ottenuti nel secondo voto. In un quadro siffatto, l'indice di Loosemore-Hanby coincide di solito¹⁹ con la somma delle percentuali dei voti dei partiti che rimangono sotto la soglia. Nel 2009²⁰ l'indice è stato uguale a 6,01 e nel 2017 a 5. Solo nel 2013 l'indice è stato decisamente più alto di quel

¹⁸ La necessità di raggiungere almeno una delle due clausole non è prevista per le forze politiche espressione di minoranze nazionali.

¹⁹ L'unica eccezione riguarda quei casi in cui il partito ottiene una rappresentanza parlamentare senza raggiungere nessuna delle due clausole che gli consentirebbero di partecipare alla ripartizione proporzionale. Questo accade in quei casi - estremamente rari - in cui un partito ottiene uno o due eletti in collegi uninominali. È quanto accaduto nel 2002 al Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) che ottenne soli due eletti in altrettanti collegi uninominali. In tal caso per calcolare l'indice di Loosemore-Hanby occorre aggiungere alla percentuale dei voti ottenuti dai partiti non presenti in Parlamento (in quel caso 3,04) la differenza tra la percentuale dei voti ottenuti dal partito che ha eletto uno o due deputati e la percentuale degli eletti ottenuti. Nel 2002 quindi l'indice è stato del $3,04 + 3,99 - 0,33 = 6,7$ dove 3,99% è la percentuale dei secondi voti ottenuti dal PDS e 0,33% la percentuale dei parlamentari ottenuti.

²⁰ Sulle elezioni del 2009 v. MERKEL - WESSELS, *La Germania dopo le elezioni*, in *Il Mulino*, 2010, 93 ss.

che solitamente accade in Germania²¹ raggiungendo il 15,67. Questo dato si spiega con la circostanza che, oltre all'esistenza di tante forze politiche di scarsissimo seguito elettorale, in quell'occasione ci sono stati ben due partiti che hanno mancato di pochissimo la soglia di sbarramento: il *Freie Demokratische Partei* (FDP) che ottenne il 4,76% di voti validi e *Alternative für Deutschland* (AfD) con il 4,70%. A sottolineare l'eccezionalità dell'evento è la circostanza che quella è stata l'unica occasione dal 1949 in cui i liberali del FDP sono rimasti fuori dal *Bundestag*.

2.3. L'Italia

Anche per l'Italia, come per i Paesi già visti, il costituente non ha costituzionalizzato alcuna formula elettorale²² tanto che nel corso degli ultimi lustri si sono susseguite varie leggi elettorali di impianto proporzionale (anche se in alcuni casi con esiti molti diversi da una legge proporzionale, come avremo modo di vedere) o misto. L'unica disposizione da richiamare in questa sede è l'art. 57 Cost. che prevede che il Senato sia «eletto a base regionale» (c. 1) e che nessuna Regione abbia meno di sette senatori ad eccezione del Molise che ne ha due e della Valle d'Aosta che ne ha uno (c. 3)²³. Questa disposizione comporta una certa sovrarappresentazione non solo delle due Regioni citate ma solitamente anche di quelle che si vedono riconosciute sette seggi²⁴.

In questa sede, pur limitando l'esame ad un ridotto numero di consultazioni, la trattazione sarà più articolata sia perché il governo deve instaurare un rapporto di fiducia con le due Camere e questo comporta la necessità di esaminarle entrambe, sia perché bisognerà tener conto di due leggi elettorali distinte che si sono susseguite nell'intervallo di tempo considerato:

²¹ Nel 2005 l'indice è stato del 3,93; nel 2002, come si è visto, del 6,7 e nel 1998 del 5,88.

²² V. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, cit., 62 ss.

²³ In data 8 ottobre 2019 il Senato ha approvato in via definitiva - ma senza ottenere il quorum dei 2/3 in entrambe le Camere - una legge cost. che, oltre a diminuire il numero dei membri delle due Camere porta a tre il numero minimo di senatori garantito a tutti le regioni ad eccezione della Valle d'Aosta e del Molise per le quali restano immutati i limiti di uno e due senatori. Il riferimento alla base regionale è invece oggetto di una proposta di legge costituzionale (la C 2238) pensata in funzione dell'approvazione della precedente con l'obiettivo di ampliare le circoscrizioni con l'intento di limitare la disproporzionalità insita nell'esistenza di circoscrizioni molto piccole.

²⁴ Alle elezioni del 2018 sono state cinque le Regioni a cui sono stati assegnati sette senatori. Di queste solo una (l'Abruzzo) li avrebbe comunque ottenuti in virtù della ripartizione proporzionale alla popolazione.

la n. 270 del 21 dicembre 2005 e la 165 del 3 novembre 2017, essendo stata una terza (la l. n. 52 del 6 maggio 2015) dichiarata costituzionalmente illegittima prima ancora di trovare applicazione.

La legge 270 del 2005 per entrambe le Camere si basava su una formula proporzionale a liste bloccate su base circoscrizionale²⁵, con una serie di soglie di sbarramento²⁶ e un premio di maggioranza per la lista o la coalizione di liste che avesse ottenuto più voti. La principale differenza tra Camera e Senato consisteva proprio nel premio di maggioranza. Questo infatti per la Camera veniva attribuito alla lista o alla coalizione che su base nazionale²⁷ avesse ottenuto più voti, senza peraltro individuare una soglia minima al di sotto della quale il premio non sarebbe stato attribuito²⁸. La lista o la coalizione vincente si vedevano così assegnati 340 seggi su 617 mentre i restanti 277 seggi sarebbero stati ripartiti tra tutte le altre liste e coalizioni. La Camera dei deputati era poi completata da un deputato eletto nella circoscrizione Valle

²⁵ Per la Camera dei deputati, oltre alla circoscrizione estero, erano individuate 27 circoscrizioni coincidenti con il territorio delle Regioni o, nel caso delle Regioni più popolate (Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Sicilia e Veneto), con una parte di esso. Per quel che riguarda il Senato, se si esclude la circoscrizione estero, il territorio delle altre circoscrizioni coincideva con quello delle Regioni. Per il Senato è comunque il caso di rilevare le peculiarità della regione Trentino-Alto Adige per la quale erano conservati i collegi uninominali previsti dalla l. n. 422 del 30 dicembre 1991 («Elezioni del Senato della Repubblica per l'attuazione della misura 111 a favore della popolazione alto-atesina»).

²⁶ Per la Camera erano ammesse al riparto dei seggi le coalizioni che avessero superato la soglia del 10% dei voti validi su base nazionale (purché all'interno della coalizione fosse stata presente una lista che avesse ottenuto almeno il 2% sul piano nazionale o, nel caso di liste rappresentative di minoranze linguistiche, il 20% su base circoscrizionale); all'interno delle coalizioni i seggi erano poi ripartiti tra le liste che avevano superato il 2% su base nazionale e la più votata di quelle sotto tale soglia. Erano ammesse al riparto anche le liste che avessero ottenuto almeno il 4% su base nazionale, anche qualora fossero state parte di una coalizione non ammessa al riparto dei seggi. Infine, erano ammesse al riparto anche le liste rappresentative di minoranze linguistiche purché avessero ottenuto almeno il 20% su base circoscrizionale.

Per il Senato, alla ripartizione dei seggi su base regionale partecipavano le coalizioni che avessero ottenuto almeno il 20% di voti validi su base regionale purché al loro interno fosse presente almeno una lista che avesse ottenuto superato la soglia del 3% (sempre su base regionale, come per tutte le soglie riguardanti il Senato) e le singole liste che avessero superato l'8%, anche nel caso in cui avessero fatto parte di coalizioni che non fossero state ammesse alla ripartizione dei seggi.

²⁷ Nel calcolare il dato nazionale per l'assegnazione del premio non si teneva conto del dato della Valle d'Aosta.

²⁸ L'unico caso - peraltro mai verificatosi - di mancata assegnazione del premio riguardava l'ipotesi in cui la lista o coalizione vincente avesse ottenuto un consenso tale da avere con la semplice ripartizione proporzionale un numero di seggi uguale o superiore a quello che le sarebbe spettato con il premio.

d'Aosta e da dodici deputati eletti dagli italiani residenti all'estero. La lista o la coalizione che quindi avesse ottenuto il premio avrebbe potuto contare sulla maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei deputati. Anche per quel che riguarda il Senato non era prevista una percentuale minima per accedere al premio che, ed è questa la principale differenza rispetto alla Camera, era attribuito su base regionale²⁹ nella misura del 55% dei seggi da attribuire nella singola Regione arrotondato all'unità superiore³⁰.

Quindi, al contrario di quel che accadeva alla Camera, la legge elettorale del Senato non garantiva l'esistenza di una maggioranza e, anche qualora questa ci fosse effettivamente stata, sarebbe stata verosimilmente più debole di quella presente alla Camera, a meno che non si fosse verificato il caso (decisamente improbabile) di una lista vincente praticamente su tutto il territorio nazionale.

Come vedremo, l'indice di disproporzionalità di questa legge è stato estremamente variabile senza però che riuscisse a garantire una maggioranza solida al Senato.

La disciplina attualmente vigente è sostanzialmente simile per le due Camere. Si tratta di un sistema misto in cui tre ottavi dei parlamentari vengono eletti in collegi uninominali maggioritari mentre i restanti cinque ottavi vengono eletti con metodo proporzionale in collegi plurinominali con liste bloccate brevi³¹. Le singole forze politiche possono presentarsi da sole o in coalizione. In questo ultimo caso nei collegi uninominali sarà presente un solo candidato per tutta la coalizione mentre nei collegi plurinominali saranno presenti le liste delle singole forze politiche. L'intero territorio nazionale è diviso in tre distinti livelli: un primo è quello dei collegi uninominali; un secondo livello è quello dei collegi plurinominali che raggruppano un certo numero di collegi uninominali contigui tale da far sì che gli eletti del collegio plurinominali varino di norma tra 3 e 8 per la Camera dei deputati e tra 2 e 8

²⁹ Facevano eccezione tre regioni: la Valle d'Aosta e il Molise per l'esiguo numero di eletti - rispettivamente uno e due - e il Trentino-Alto Adige per il quale, come si è detto, erano stati conservati i collegi uninominali.

³⁰ Come per la Camera, anche in questo caso il premio non veniva attribuito qualora con la semplice ripartizione proporzionale la lista o la coalizione avesse già ottenuto un numero di seggi uguale o superiore a quello che avrebbero ottenuto con il premio.

³¹ Il testo della legge originariamente indicava il numero esatto dei seggi assegnati nei due modi. Nel 2019 è intervenuta la legge n. 51 del 27 maggio 2019 che, in previsione di una diminuzione del numero dei parlamentari, ha modificato numerose disposizioni senza tuttavia alterarne sostanzialmente il contenuto al mero scopo di «assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari». Su questa legge v. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos*, n. 2, 2019.

per il Senato³²; infine il terzo livello è quello che delle circoscrizioni che raggruppano più collegi plurinomiali e il cui territorio per il Senato corrisponde sempre alla Regione mentre per la Camera può anche coincidere con una parte del territorio regionale per le regioni più popolose. All'elettore viene consegnata un'unica scheda senza che - al contrario di quanto abbiamo visto accadere in Germania - sia possibile esprimere il voto disgiunto. L'elettore italiano ha tre opzioni possibili: 1) votare una delle liste presenti nel collegio plurinomiale e, in tal caso, il voto è considerato espresso anche a favore del candidato all'uninomiale che è sostenuto dalla lista votata; 2) votare uno dei candidati all'uninomiale e in tal caso il voto è considerato espresso anche a favore di tutte le liste che appoggiano quel candidato in proporzione al numero dei voti ottenuti da ciascuna di esse nel collegio uninomiale; 3) votare sia per un candidato al maggioritario che per una forza politica al proporzionale purché siano collegati tra loro (se così non fosse il voto sarebbe considerato nullo).

Come per la legge 270 del 2005, anche la legge 165 del 2017 ha previsto una complessa serie di soglie di sbarramento. Alla ripartizione dei seggi della Camera sono infatti ammesse a) le liste che abbiano raggiunto almeno il 3% a livello nazionale a prescindere dal fatto che facciamo o meno parte di una coalizione, b) le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20% dei voti validi espressi nella regione medesima o i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione a prescindere dal fatto che facciano parte o meno di una coalizione e c) le coalizioni che abbiano superato il 10% dei voti validi e che tra le forze politiche coalizzate ne comprendano almeno una con le caratteristiche di cui ai punti a) o b). Nel calcolare i voti ottenuti dalle coalizioni non si tiene conto dei consensi raccolti dalle liste che non hanno raggiunto l'1% dei voti validi. I consensi raccolti da liste coalizzate che hanno ottenuto tra l'1% e il 3% voti validi contribuiscono al risultato della coalizione, ma non danno diritto all'ottenimento dei seggi da parte di quelle liste e quindi i voti da esse ottenute andranno a beneficio delle forze politiche della coalizione stessa che abbiano superato la soglia. La disciplina per il Senato ricalca quella della Camera con una sola differenza:

³² Conoscendo la proporzione tra eletti con il sistema maggioritario ed eletti con il sistema proporzionale, è agevole calcolare che i collegi uninominali costituenti i collegi plurinomiali varino da due a cinque per la Camera dei deputati e da uno a cinque per il Senato della Repubblica.

sono ammesse al riparto anche quelle liste che abbiano ottenuto almeno il 20% dei voti validi all'interno di una singola regione e le coalizioni in cui esse sono presenti.

Esaminiamo ora all'indice di Loosemore-Hanby cominciando dalle elezioni del 2008 e del 2013 che si svolsero sotto la vigenza della legge 270 del 2005.

Per quel che riguarda la Camera dei deputati³³ nel 2008 il voto ha disegnato un sistema bipolare in cui due coalizioni si sono divise oltre i quattro quinti dei voti validi (84,36%) mentre alla rappresentanza parlamentare hanno avuto accesso, oltre alle due suddette coalizioni, anche due forze politiche: l'Unione di centro con il 5,62% dei voti e la Südtiroler Volkspartei che, nonostante lo 0,41% dei voti validi, è entrata alla Camera in virtù delle norme riguardanti i partiti rappresentativi delle minoranze linguistiche. L'indice nel 2008 è stato pari al 9,7 ed è andato quasi tutto a vantaggio della coalizione di centrodestra che, con il 46,81% dei voti validi, si è vista riconoscere il premio del 55,11% dei seggi (340). Le principali liste danneggiate dalla legge elettorale sono state quelle che non hanno raggiunto il quorum e tra queste le più votate sono state La sinistra arcobaleno (3,08% dei voti validi) e La destra - Fiamma tricolore (2,43%).

Nel 2013 il voto ha mostrato un panorama completamente diverso. Il sistema è diventato tripolare con due coalizioni (una di centrodestra e una di centrosinistra) e un partito (il Movimento 5 stelle) che si sono divise quasi equamente³⁴ una percentuale di voti molto simile (84,29%) a quella che cinque anni prima era andata alle due coalizioni. Ha avuto accesso alla ripartizione anche una coalizione di centro che ha ottenuto il 10,56% dei voti. In questo caso l'unico soggetto sovrarappresentato è stato la coalizione di centrosinistra che ha ottenuto il premio di 340 deputati (55,11% dei seggi) a fronte di un modesto risultato elettorale (29,55% dei voti validi). Questa abnorme differenza tra voti e seggi ottenuti da questa coalizione ha fatto sì che l'indice di Loosemore-Hanby abbia raggiunto il 25,56, un valore insolito per l'Italia.

Molto diverso è stato invece il comportamento dell'indice nelle elezioni per il Senato³⁵. Infatti, a fronte di una ripartizione dei voti tra i partiti che si è discostata pochissimo rispetto a quella della Camera, la ripartizione dei seggi

³³ I dati di cui si è tenuto conto nel calcolo non comprendono per le loro peculiarità né la circoscrizione della Valle d'Aosta (un deputato) né quella estera (12 deputati) e quindi riguardano 617 dei 630 deputati eletti.

³⁴ Alla coalizione di centrosinistra va il 29,55% dei voti validi, a quella di centrodestra il 29,18% e al Movimento 5 stelle il 25,56%.

³⁵ In questo caso, e sempre in ragione delle loro peculiarità elettorali, i dati oggetto d'analisi non comprendono, oltre che la circoscrizione Valle d'Aosta (un senatore) e quella estera (6 senatori), neppure quella del Trentino-Alto Adige (7 senatori) e quindi riguardano i restanti 301 seggi.

se ne è allontanata molto in ragione sia delle soglie (esplicite e implicite) che della diversa base geografica su cui era calcolato il premio. Così nel 2008 il premio è andato alla coalizione di centrodestra in dodici regioni e a quella di centrosinistra in cinque³⁶ e, se si escludono 3 seggi conquistati in Sicilia dall'Unione di centro (1% degli eletti su base nazionale a fronte del 5,69% dei voti validi), nelle altre 17 regioni i seggi sono ripartiti solo tra le due coalizioni. L'indice di Loosemore-Hanby è risultato essere il 13,67.

Nel 2013 l'indice di disproporzionalità non si è discostato da quello di cinque anni prima (13,72) e, ancora una volta della legge elettorale hanno beneficiato le due coalizioni più votate che sono state le uniche ad ottenere i premi su base regionale³⁷, anche se l'analisi delle singole regioni mostra che in alcuni casi anche le liste sconfitte sono riuscite ad ottenere una sovrarappresentazione come è accaduto alla coalizione di centro nelle regioni che assegnavano un ridotto numero di senatori³⁸.

In generale possiamo dire che la legge 270 del 2005 doveva gran parte della sua disproporzionalità al premio di maggioranza o, ad essere più precisi, all'assenza di una soglia minima ragionevole al di sotto della quale il premio viene assegnato³⁹. Così quando, come nel 2006, si realizza un bipolarismo quasi perfetto l'indice risulta essere molto basso⁴⁰ mentre risulta particolarmente alto in situazioni come quella del 2013.

Per quel che riguarda la finora unica applicazione della legge 165 del 2017, abbiamo effettuato il calcolo della disproporzionalità su coalizioni e su liste singole non coalizzate. Il sistema che prevede nei collegi uninominali un

³⁶ La coalizione di centrodestra ottiene il premio in Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna. Quella di centrosinistra in Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Basilicata.

³⁷ La coalizione di centrosinistra ha ottenuto il premio in Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Basilicata e Sardegna. Quella di centrodestra in Lombardia, Veneto, Abruzzo, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

³⁸ La legge prevedeva che, escludendo la coalizione o la lista singola vincente, tutte le altre che avessero superato la soglia di sbarramento si ripartissero i seggi non attribuiti al vincitore. Questo ha fatto sì che in 5 delle 6 regioni che assegnavano 7 o 8 senatori (Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Marche e Basilicata) la coalizione di centrodestra, il Movimento 5 stelle e la coalizione di centro si siano viste attribuire un senatore a testa in ognuna di esse (13,51% dei 37 senatori assegnati in quelle regioni) a fronte di una percentuale di voti decisamente diversa: il 24,89% per la coalizione di centrodestra, il 27,86% per il Movimento 5 stelle e il 9,91% per la coalizione di centro.

³⁹ Sul punto si vedano le argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1 del 2014 con la quale, tra le altre, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che tale premio prevedevano sia per la Camera che per il Senato.

⁴⁰ Nel 2006 per la Camera l'indice è stato del 5,1 mentre per il Senato l'assegnazione dei premi su base regionale ne ha determinato l'abbassamento fino allo 0,83.

candidato comune all'intera coalizione non permette infatti di ricondurre gli eletti all'uninominali ai partiti che fanno parte della coalizione. Alla Camera l'indice è risultato essere del 9,25 mentre al Senato è stato del 10,47⁴¹. Ad aver ottenuto una rappresentanza in percentuale superiore a quella dei voti sono state la coalizione di centrodestra e il Movimento 5 Stelle. La prima alla Camera ha ottenuto 262 seggi (42,46%) a fronte del 37% dei voti e al Senato ha conseguito 135 seggi (43,83%) con il 37,50% dei voti validi. Il secondo alla Camera si è assicurato 225 seggi (36,47%) con il 32,68% dei voti e al Senato ha conquistato 112 seggi (36,35%) a fronte del 32,22% dei voti.

Questa sovrarappresentazione è dovuta soprattutto alla quota attribuita nei collegi uninominali. Alla Camera la coalizione di centrodestra ha ottenuto il 48,05% (111) dei seggi con il 37% dei voti, mentre al Senato con il 37,5% dei voti ha conseguito 58 seggi (il 50,43%). Il Movimento 5 Stelle invece ha raccolto il 32,68% dei voti alla Camera e il 32,22% al Senato facendo eleggere 92 deputati (39,83%) e 44 senatori (38,26%).

La quota proporzionale ha premiato tutte le forze politiche che hanno ottenuto dei seggi perché esse si sono viste attribuire, sia pure in modo non proporzionale ai voti ottenuti⁴², i seggi corrispondenti ai voti delle liste che non hanno superato la soglia di sbarramento del 3%.

2.4. La Spagna

Al contrario di quanto si è visto per gli altri tre Paesi, nel caso spagnolo è la Costituzione stessa a compiere delle importanti scelte di fondo⁴³ riguardanti il sistema elettorale. Infatti, dopo aver previsto nell'art. 68, c. 2 che le

⁴¹ Sia per la Camera che per il Senato i dati su cui è stato calcolato l'indice non comprendono né la circoscrizione della Valle d'Aosta (un deputato e un senatore) né quella estera (12 deputati e 6 senatori) e quindi riguardano 617 deputati su 630 e 308 senatori su 315 elettivi.

⁴² Le liste che non hanno superato la soglia hanno ottenuto nel complesso il 9,47% dei voti alla Camera e 8,64% dei voti al Senato. I voti ottenuti dalle liste singole che non hanno superato il 3% e da quelle presenti all'interno delle coalizioni che non hanno superato l'1% dei voti validi non hanno avuto effetti differenziati sulla distribuzione dei seggi nella parte proporzionale e quindi hanno determinato una sovrarappresentazione di tutte le liste che hanno ottenuto eletti. I voti conseguiti dalle liste che si sono presentate all'interno di una coalizione e hanno ottenuto una percentuale di voti validi superiore all'1% e inferiore al 3% (si tratta di Noi con l'Italia - UDC che faceva parte della coalizione di centrodestra e di +Europa presente all'interno della coalizione di centrosinistra) sono andati invece a vantaggio delle sole altre forze politiche della stessa coalizione che hanno superato il 3%.

⁴³ V. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, cit., 81 ss.

circoscrizioni elettorali coincidono con le Province, la Costituzione aggiunge al comma successivo che nelle circoscrizioni andrà applicato un criterio di rappresentanza proporzionale.

Il numero delle Province, la distribuzione demografica e il ridotto numero dei deputati - che la Costituzione fissa tra un minimo di 300 e un massimo di 400 (art. 68, c. 1) - sono i fattori che in gran parte esulano dall'intervento del Parlamento e incidono grandemente sul carattere più o meno proporzionale degli esiti elettorali.

La *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (di seguito LOREG) n. 5 del 1985 ha poi completato la disciplina, fissando in 350 il numero dei deputati (art. 162, c. 1), riprendendo il dettato costituzionale che prevede l'assegnazione di un deputato ciascuno alle città autonome di Ceuta e Melilla (art. 68, c. 2 Cost.) e, come previsto dalla disposizione costituzionale appena citata, fissando il numero minimo di parlamentari per ogni Provincia. Essendo 50 le Province e due il numero minimo di deputati previsto dalla LOREG, ad essere ripartiti tra le Province proporzionalmente alla popolazione sono i restanti 248 seggi (art. 68, c. 2 Cost. e art. 162, c. 3 LOREG). L'aver fissato in due il numero minimo di deputati per provincia, combinato con le grandi differenze demografiche tra Province, comporta una rilevante sovrarappresentazione delle province più piccole a scapito di quelle più grandi. Così la provincia più popolosa del Paese - quella di Madrid - si vede attribuiti 37 deputati a fronte di 6.693.394 abitanti⁴⁴ (quindi uno ogni 181.000 abitanti circa) mentre la Provincia di Soria che conta solo 88.636 abitanti se ne vede assegnati due (uno ogni 44.318 abitanti) e quella di Teruel (134.137 abitanti) elegge ben tre deputati (uno ogni 44.712 abitanti). Il dato medio ottenuto dal rapporto tra abitanti e numero di seggi è invece di un eletto ogni 135.000 abitanti circa.

Sono appena sette le Province che all'ultima consultazione elettorale (novembre 2019) si sono viste assegnare dieci o più deputati: Madrid (37), Barcellona (32), Valencia (15), Alicante e Siviglia (12), Malaga (11) e Murcia (10). Bastano questi ultimi dati a dar conto della scarsa utilità della previsione di una soglia di sbarramento del 3% (art. 163, c. 1, lett. a LOREG) che può trovare concreta applicazione in paio di Province essendo negli altri casi ben più alta la c.d. soglia di sbarramento implicita.

Ed è proprio la dimensione dei collegi a determinare nel caso spagnolo la disproportionalità. Ne traggono solitamente vantaggio i due partiti più votati mentre risultano svantaggiati gli altri, ad eccezione dei partiti regionali che,

⁴⁴ Il dato, così come quelli che seguono, è quello risultante dall'anagrafe al primo luglio 2019.

pur avendo a livello nazionale una piccola percentuale di consensi, riescono a conseguire una rappresentanza sostanzialmente corrispondente ai voti ottenuti proprio in virtù del fatto che concentrano i loro voti in poche province in cui spesso raggiungono percentuali considerevoli.

Nel 2008⁴⁵ l'indice di Loosemore-Hanby è stato dell'8,09 e a trarre vantaggio dal sistema elettorale sono stati soprattutto il Partito socialista (44,36% dei voti validi e 48,29% dei deputati) e il Partito popolare (40,39% dei voti e 44% dei seggi). La situazione si è ripetuta a parti invertite nel 2011 con l'indice di disproporzionalità più elevato tra quelli registrati nel periodo 2008-2019: 11,8. Il Partito popolare ha ottenuto infatti il 53,14% dei seggi a fronte del 45,25% dei voti e il Partito socialista ha conseguito il 31,43% degli eletti a fronte del 29,16% dei voti. Lo stesso è accaduto nel 2015 quando l'indice si è attestato al 10,53⁴⁶ e la legge ha avvantaggiato ancora una volta il Partito popolare (28,92% dei voti e 35,14% dei seggi) e il Partito socialista (22,16% dei voti e 25,71% dei seggi). Nel 2016 si è registrato l'indice di disproporzionalità più basso tra le sei consultazioni spagnole svoltesi nel periodo considerato (7,86) e il Partito popolare ha ottenuto il 39,14% dei seggi con il 33,26% dei voti, mentre il Partito socialista si è fermato al 22,8% dei voti a cui ha corrisposto il 24,29% dei seggi. Nelle elezioni dell'aprile 2019 l'indice è stato del 9,66 e a ricevere la maggiore sovrarappresentazione è stato il Partito socialista che con un modesto 28,89% dei voti ha ottenuto un 35,14% dei seggi. Il secondo partito come consensi è stato quello popolare (16,82% dei voti) che ha ottenuto il 18,86% dei seggi⁴⁷. Infine, nelle elezioni svoltesi poco più di sei mesi dopo, l'indice è salito all'11,46 con il partito socialista che ha ottenuto 120 seggi (34,29% del totale) a fronte del 28,25% dei voti validi, mentre il Partito popolare si è fermato al 20,99% dei voti e al 25,43% dei seggi.

L'aspetto che più colpisce del caso spagnolo è che l'indice di disproporzionalità delle sei consultazioni svoltesi tra il 2008 e il 2019 abbia subito variazioni minime nonostante i grandi mutamenti intervenuti nel quadro politico. L'indice infatti è variato tra un minimo del 7,86 nel 2016 e un massimo dell'11,8 del 2011. Invece il quadro politico è mutato

⁴⁵ Su queste elezioni v. BOTTI, *Zapatero ci riprova*, in *Il Mulino*, 2008, 544 ss.

⁴⁶ L'indice scende leggermente (10,46) qualora si considerino come un'unica forza politica sia Podemos che le alleanze regionali tra lo stesso Podemos e alcune forze politiche locali. In altre elezioni in cui l'esperienza si ripete, essa non incide sull'indice visto che tutte queste liste ne risultano parimenti svantaggiate nel riparto dei seggi rispetto al numero dei voti.

⁴⁷ Su queste elezioni v. FROSINA, *La Spagna ritorna al voto tra cambiamenti del sistema partitico e nuove dinamiche della forma di governo*, in *Nomos*, n. 1, 2019.

radicalmente: da un bipartitismo di fatto nel 2008, in cui i due principali partiti hanno ottenuto l'84,75% dei voti validi (e il 92,29% dei seggi), si è passati ad un sistema multipartitico in cui i due partiti maggiori - che restano sempre gli stessi - hanno toccato il minimo storico dei consensi nell'aprile del 2019 (45,71% e 54% dei seggi).

3. Partecipazione, partiti, governo

In questo paragrafo ci soffermeremo su alcuni aspetti specifici che, se letti nel loro insieme, ci danno un quadro sintetico, ma significativo del contesto politico-parlamentare.

Un primo aspetto importante concerne la partecipazione dei cittadini al voto. In questo ambito le differenze tra ordinamenti possono dipendere da fattori legati al quadro politico-partitico, dalla legge elettorale, ma anche da più radicati fattori culturali. Le variazioni diacroniche in un certo ordinamento, se osservate all'interno di un intervallo temporale sufficientemente ristretto, non trovano invece la loro ragione nel fattore culturale, ma vanno ricondotte al grado di rilevanza che i cittadini pensano possa assumere il loro voto in ragione della legge elettorale e della concreta offerta politica.

Un secondo aspetto riguarda l'assetto partitico del Paese. Molti ordinamenti democratici stanno facendo i conti con la trasformazione dei partiti di massa⁴⁸ che abbiamo conosciuto nel secolo scorso e che oggi sembrano aver in parte perso la capacità di rappresentare la società. Se il fenomeno è di carattere generale, diversa è l'intensità con cui si manifesta nei quattro ordinamenti oggetto di queste pagine.

Un terzo ed ultimo aspetto riguarda il governo in senso stretto. In particolare la sua genesi, la sua durata, la formula politica sottostante. Come si vedrà, la crisi della rappresentanza ha una ricaduta immediata anche su questi aspetti, ma ancora una volta il diverso modo di manifestarsi e la diversa intensità dei fenomeni ci forniscono una chiave di lettura importante.

3.1. La Francia

Qualunque considerazione riguardante il concreto configurarsi della forma di governo francese, per quanto sintetica, non può non tenere conto delle modifiche introdotte con la l. cost. 2000-964 del 2 ottobre 2000 e con la l. org.

⁴⁸ Tra i tanti v. MASSARI, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in *Nomos*, n. 3, 2018.

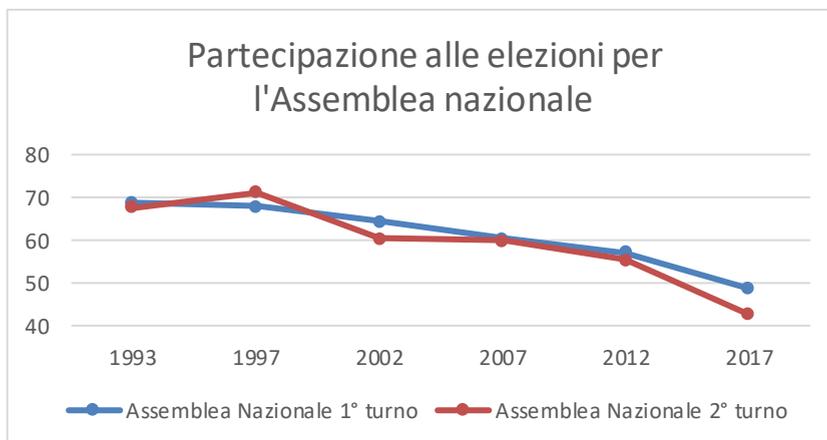
2001-419 del 16 maggio 2001. Con il primo provvedimento il mandato presidenziale è stato ridotto da 7 a 5 anni. Con il secondo è stato invece previsto che la legislatura dell'Assemblea nazionale termini il terzo martedì di giugno del quinto anno successivo alla sua elezione. Il combinato disposto dei due provvedimenti ha fatto sì che, a partire dal 2002, il primo turno delle elezioni legislative si svolga cinque settimane dopo l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica (che è sempre avvenuta al secondo turno). La vicinanza temporale delle due elezioni, il fatto che quella presidenziale avvenga per prima e l'adozione di un sistema elettorale maggioritario a doppio turno per l'elezione dell'Assemblea nazionale rendono - eufemisticamente - molto improbabile che possano verificarsi situazioni di coabitazione tra un Presidente e una camera bassa in cui questi non abbia la maggioranza politica. Ne è prova lampante quanto accaduto nelle elezioni del 2017 in cui il neo-eletto Presidente Macron, nonostante fosse a capo di un partito di fatto inesistente, ha ottenuto un'amplissima maggioranza all'Assemblea nazionale. Quanto detto sopra fa sì che il baricentro del sistema politico si sia spostato verso il Presidente depotenziando il ruolo dell'Assemblea, peraltro già debole nel disegno costituzionale voluto da De Gaulle.

Gli elettori francesi sembrano averne preso coscienza e il tasso di partecipazione alle elezioni ne è la prova. Se essa resta alta per quelle presidenziali⁴⁹ risulta essere in brusca caduta per quelle dell'Assemblea nazionale ed ha assunto dimensioni prima inimmaginabili che dovrebbero far suonare più di un campanello d'allarme per chiunque abbia a cuore la democrazia nel Paese transalpino.

Negli anni novanta del secolo scorso la partecipazione alle elezioni per il rinnovo dell'Assemblea nazionale ha oscillato tra il 67,55% e il 71,07%⁵⁰. A partire dal 2002, il calo è stato rapidissimo arrivando ai minimi storici delle ultime elezioni quando nel primo turno si sono recati alle urne il 48,70% degli aventi diritto e al secondo il 42,64%. Quest'ultimo dato scende ulteriormente al 38,43% se si tiene conto soltanto dei voti validi.

⁴⁹ Nel 2002 al primo turno si recarono alle urne il 71,60% degli aventi diritto e al secondo salirono al 79,71. Nel 2007 si è registrata la maggiore partecipazione tra le elezioni di questo scorcio di XXI secolo: 83,77% al primo turno e 83,97% al secondo. Nel 2012 al primo turno si sono recati alle urne il 79,48% degli elettori al primo turno e il 80,35% al secondo. Mentre nel 2017 le percentuali sono scese rispettivamente al 77,77% e al 74,56%.

⁵⁰ Nel 1993 è stata del 68,76% al primo turno e del 67,55% al secondo. Nel 1998 del 67,91% al primo turno e del 71,07% al secondo.



A questa bassa partecipazione corrisponde una rilevante dispersione del voto tra numerose forze politiche che spesso riescono ad ottenere una rappresentanza parlamentare per quanto limitata. Il sistema elettorale, che abbiamo visto essere fortemente disproorzionale, però ha fatto sì che all'Assemblea nazionale fossero presenti due partiti che per consistenza numerica si distaccassero da tutti gli altri. Quello che fa da fulcro alla maggioranza di governo di solito ottiene la maggioranza assoluta dei deputati mentre l'altro è il principale partito di opposizione. Nella tabella che segue sono riportati i dati riguardanti i due principali partiti nelle elezioni svoltesi in questo scorcio di XXI secolo e che, pur nel solco della tendenza appena vista, mostrano una certa riduzione sia del consenso (in percentuale e, in ragione di quel che si è detto sull'astensionismo, ancor più in termini assoluti), sia della rappresentanza parlamentare dei due principali partiti.

| Anno | Partiti | % voti 1° turno | % voti 1° turno totale | % seggi | % seggi totale |
|------|---|--------------------|------------------------------|------------|-------------------|
| 2002 | Union pour la majorité présidentielle (UMP) | 33,30% | 57,41% | 61,53% | 85,79% |
| | Parti Socialiste (PS) | 24,11% | | 24,26% | |
| 2007 | Union pour un mouvement populaire (UMP) | 39,54% | 64,27% | 54,25% | 86,49% |
| | Parti Socialiste (PS) | 24,73% | | 32,24% | |
| 2012 | Parti Socialiste (PS) | 29,35% | 56,47% | 48,53% | 82,15% |
| | Union pour un mouvement populaire (UMP) | 27,12% | | 33,62% | |
| 2017 | La République en marche (LaRem) | 28,21% | 43,98% | 53,38% | 72,79% |
| | Les Républicains (LR) ⁵¹ | 15,77% | | 19,41% | |

⁵¹ *Les Républicains* è il nome che ha assunto nel 2015 l'*Union pour un mouvement populaire*.

Grazie alla maggioranza assoluta di cui gode solitamente il partito più votato, la formazione dei governi è estremamente rapida. Però la consistenza della maggioranza parlamentare e le previsioni dell'art. 49 Cost. (fiducia presunta, necessità della maggioranza assoluta per approvare una mozione di sfiducia) non impedisce che la durata media dei governi resti bassa e non raggiunga i due anni. Questa breve durata è conseguenza del ruolo di "fusibile" svolto dal Primo ministro che si sacrifica per far sì che il Capo dello Stato non perda eccessivi consensi a fronte di politiche non condivise da buona parte dell'elettorato. Ma è un circolo vizioso di cui pare difficile intravedere l'uscita. Il Presidente gode di uno scarso consenso già nel momento elettorale⁵²; il controllo totale del governo e del Parlamento rendono limitati - nel numero e nell'entità - quegli aggiustamenti al programma politico che sarebbero necessari per allargare l'area (che abbiamo visto essere ristretta) del consenso popolare; la scarsa rappresentatività dell'Assemblea nazionale e la sua incapacità di influire sull'indirizzo politico fanno sì che il dissenso (*rectius*, una parte di esso) si manifesti fuori dalle istituzioni e non sempre in modo pacifico; i cambiamenti nella compagine governativa non sono una risposta efficace al dissenso perché, per i motivi suddetti, non incidono in modo significativo sull'indirizzo politico; ne consegue una scarsa popolarità del Presidente uscente (e del partito di cui è espressione) e quindi la sua mancata conferma nelle elezioni successive⁵³. Prima della riforma costituzionale la possibilità di eleggere durante il mandato presidenziale un'Assemblea nazionale a maggioranza politica diversa faceva sì che l'indirizzo politico subisse necessariamente una correzione di rotta. Oggi questo non è più possibile.

3.2. La Germania

Se il dato che più colpisce della Francia è quello della scarsa partecipazione al voto per l'elezione dell'Assemblea nazionale, non si può dire certo lo stesso della Germania che ha visto un tasso di partecipazione sempre sostenuto. A partire dalle elezioni del 1990, le prime dopo la riunificazione, c'è stato dapprima un aumento della partecipazione, di seguito un calo e poi un nuovo aumento. Il tutto comunque contenuto all'interno di un intervallo non particolarmente accentuato: tra il 70,78% (2009) e l'82,20% (1998).

⁵² I Presidenti eletti dal 2001 hanno ottenuto al primo turno consensi tra il 19,88% di Chirac nel 2002 (5.665.855 voti) e il 31,18 di Sarkozy nel 2007 (11.448.663 voti)

⁵³ L'unico Presidente che ha fallito di poco la rielezione è stato Sarkozy nel 2012 quando, arrivato al ballottaggio, ha perso di misura (48,36%) contro il socialista Holland.

Una complessiva stabilità si riscontra anche nei partiti presenti nel *Bundestag* che presentano uno scarso tasso di variabilità dalle prime elezioni post riunificazione ad oggi⁵⁴. La novità più rilevante è quella dell'ingresso nella Camera bassa del partito di estrema destra *Alternative für Deutschland* (AfD) che, dopo aver sfiorato il quorum alle elezioni del 2013, nel 2017 ha ottenuto il 12,64% nel voto proporzionale, risultando così il terzo partito più votato. Se i partiti presenti nel *Bundestag* non cambiano, non si può dire lo stesso del consenso che ognuno di essi ottiene nelle singole tornate elettorali. Un fenomeno che però pare evidente è un certo calo di consensi dei partiti maggiori. Se infatti ancora nel 2002 SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*), CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*) e la sua "costola" bavarese CSU (*Christlich-Soziale Union in Bayern*) potevano contare su oltre tre quarti dei voti validamente espressi (77,03%), questa percentuale nelle ultime elezioni si è ridotta a poco più della metà dei voti validamente espressi (53,44%). Il fenomeno sembra però legato soprattutto - ma non esclusivamente - all'esperienza della *Große Koalition* che ha contraddistinto ben tre delle ultime quattro legislature. Se infatti per un verso è vero che questi tre partiti già nel 2005 avevano perso nel loro complesso circa 8 punti (equamente divisi tra i socialdemocratici e i due partiti cristiani), è anche vero che nelle elezioni del 2013, seguenti ad una legislatura con un più canonico governo CDU-CSU-FDP, la SPD, la CDU e la CSU hanno riguadagnato complessivamente circa il 9% dei voti rispetto alle precedenti elezioni. Questi governi di *Große Koalition* hanno avuto una genesi di certo più complessa, come è evidente dai tempi che intercorrono tra lo svolgimento delle elezioni e la formazione del nuovo governo. Si passa così da un mese dei governi Schröder I e II (SPD-Verdi) e Merkel II (CDU-CSU-FDP) ai due del governo Merkel I, ai tre del governo Merkel III fino ai quasi sei del governo Merkel IV⁵⁵. A questa più complessa genesi non corrisponde però una diversa

⁵⁴ Non soffrono eccezioni la presenza dei socialdemocratici (SPD), dei cristiano democratici (CDU) e dei loro alleati bavaresi (CSU). È sempre stato presente pure il partito di sinistra (PDS prima e *Die Linke* poi) anche se nelle elezioni del 2002 non ha superato la soglia di sbarramento e si è dovuta accontentare di due parlamentari eletti in altrettanti collegi uninominali. Pure i verdi (*Bündnis 90/Die Grünen*) sono stati sempre presenti anche se nelle elezioni del 1990 *Die Grünen* che si candidava nei *Länder* dell'ovest non entrò nel *Bundestag* in cui, in compenso, entrò *Bündnis 90* che si presentava nei *Länder* dell'est. L'altro partito sempre presente, se si esclude la legislatura iniziata nel 2013 in cui mancò di poco la soglia di sbarramento, è quello liberale (FDP).

⁵⁵ Le trattative hanno portato alla redazione di programmi di governo estremamente dettagliati che, prima della nascita degli esecutivi Merkel III e Merkel IV, sono stati sottoposti dalla SPD ad un referendum tra i propri iscritti.

durata; anche questi governi infatti confermano la tradizione tedesca dei governi di legislatura per cui bisogna risalire ai primi anni ottanta per ritrovare l'ultimo caso di due governi diversi nella stessa legislatura⁵⁶.

3.3. L'Italia

La partecipazione elettorale in Italia è stata tradizionalmente alta e negli anni ottanta del secolo scorso sfiorava ancora il 90%⁵⁷. Da allora la discesa è stata costante se si escludono le elezioni del 9 aprile 2006 in cui, grazie alla forte bipolarizzazione di quella consultazione elettorale, ci fu un modesto incremento rispetto alle elezioni precedenti. Il calo della partecipazione si è però fortemente accentuato nelle ultime tre consultazioni elettorali. Il punto più basso è stato toccato nelle elezioni del 2018 con il 72,94% di partecipazione alla Camera e il 73% al Senato.

Quel che però sembra caratterizzare l'esperienza italiana è, a partire dai primi anni novanta del secolo scorso, il tentativo (fallito) di realizzare un bipolarismo attraverso le leggi elettorali. Questo tentativo è avvenuto attraverso leggi miste maggioritarie/proporzionali (le nn. 276 e 277/1993 e 165/2017), che incentivavano la formazione di coalizioni per massimizzare il risultato elettorale nei seggi assegnati con il maggioritario, o attraverso leggi proporzionali che miravano allo stesso scopo grazie l'assegnazione di un premio di maggioranza (l. n. 270/2005)⁵⁸. In alcuni casi che la realtà sia ben più complessa di quella bipolare è stato evidente fin dal momento elettorale. In altri, l'esito tendenzialmente bipolare delle elezioni si è però palesato come apparente durante la legislatura, quando forze che si erano candidate

⁵⁶ Nel 1982 i liberali uscirono dalla maggioranza con i socialdemocratici che appoggiava il terzo governo Schmidt per appoggiare il primo governo Kohl. È stato questo l'unico caso in cui in Germania è stata approvata una mozione di sfiducia costruttiva. Le precedenti esperienze governative che erano state interrotte anticipatamente lo erano state per dimissioni dell'esecutivo.

⁵⁷ Nelle elezioni del 26 giugno 1983 la partecipazione fu dell'88,01% alla Camera e dell'88,83% al Senato. In quelle tenutesi il 14 giugno 1987 fu dell'88,83% alla Camera e dell'88,37% al Senato.

⁵⁸ Tra queste ultime leggi non abbiamo ricompreso la l. n. 52 del 2015. Anche a tacer del fatto che essa non ha trovato nessuna applicazione concreta essendo stata dichiarata costituzionalmente illegittima, da un lato, non prevedeva le coalizioni e, dall'altro, prevedendo un possibile doppio turno per l'assegnazione del premio, avrebbe verosimilmente avuto un modestissimo impatto per il profilo di cui si parla. Sull'uso del premio di maggioranza nelle diverse leggi elettorali italiane riguardanti anche altri livelli di governo v. CHIARAMONTE - TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, 2011.

all'interno della stessa coalizione si sono ritrovate in parte in maggioranza e in parte all'opposizione. Questo dissolversi - e, a volte, ricomporsi - di coalizioni si intreccia, in certi casi inestricabilmente, con altri fenomeni quali il forte trasfughismo parlamentare (che si è andato accentuando notevolmente con il passare delle legislature) e, in un sottoinsieme di casi, con la nascita, da parte di parlamentari fuoriusciti da un partito esistente, di nuove forze politiche la cui vita si è peraltro rivelata spesso effimera. Questi fenomeni, abbinati a leggi elettorali che prevedono le liste bloccate⁵⁹, sicuramente hanno contribuito al forte calo della partecipazione intervenuto negli ultimi anni.

Sul fronte governativo, nonostante l'abbandono delle leggi elettorali proporzionali, la vita media dei governi non si è allungata di molto⁶⁰. Numerose sono le peculiarità degne di nota.

In primo luogo, sembra essere entrato in crisi il modello, per molti versi classico, dei governi guidati da un parlamentare. Certo c'erano stati i precedenti, tra loro diversissimi⁶¹, dei governi Ciampi (1993-94), Dini (1995-96) e Amato II (2000-01), ma è solo a partire dalla XVI legislatura che il fenomeno ha assunto ben altre dimensioni. Dapprima con il governo Monti (2011-13) che era presieduto sì da un parlamentare, ma solo perché il Presidente della Repubblica aveva nominato Mario Monti senatore a vita appena quattro giorni prima di affidargli l'incarico di formare il governo che, peraltro, era composto esclusivamente da ministri non politici. Per continuare con il governo Renzi (2014-16) e i due governi Conte. Tutti e tre governi politici, ma comunque guidati da non parlamentari. Anche se bisogna

⁵⁹ Di fatto il contributo alla scelta degli eletti che davano i partiti e gli elettori prima del 1993, è mutato nelle leggi elettorali che da allora si sono susseguite. Il ruolo dei partiti ne è stato enormemente accresciuto a scapito di quello degli elettori fino a raggiungere l'apice con la legge n. 270 del 2005. A tal proposito si vedano anche le considerazioni della Corte costituzionale nella sent. 1 del 2014 (5.1 del considerato in diritto).

⁶⁰ Due governi nella XII legislatura che però è durata solo due anni (1994-96), quattro governi nella XIII (1996-2001), due nella XIV (2001-06), uno solo nella XV che però è durata solo due anni (2006-08), due nella XVI (2008-2013), tre nella XVII (2013-18) e già due nella XVIII.

⁶¹ Ricordiamo che Carlo Azelio Ciampi era governatore della Banca d'Italia quando fu chiamato a presiedere il Consiglio dei ministri e il suo governo era composto in gran parte da personalità politiche e da pochi ministri indipendenti. Anche Lamberto Dini non era un politico però aveva ricoperto l'incarico di ministro del tesoro nel governo immediatamente precedente; il suo governo aveva la peculiarità di essere composto esclusivamente da ministri indipendenti. Giuliano Amato era stato invece più volte parlamentare e aveva ricoperto in precedenza numerosi incarichi di governo, compreso quello di Presidente del Consiglio; quando però venne chiamato a guidare il suo secondo governo non era più parlamentare da alcuni anni e non era iscritto a nessun partito politico anche se era ministro del governo precedente. Tra i ministri del suo governo vi erano solo due indipendenti.

distinguere tra Renzi, che era pur sempre segretario del partito politico più rappresentato in Parlamento, e Conte che era solo vicino, ma non organico, a uno dei partiti che appoggiavano i suoi due governi. Quattro governi molto diversi tra loro che però indicano che un assetto tradizionale è in crisi e non si è ancora giunti ad un punto di nuovo equilibrio.

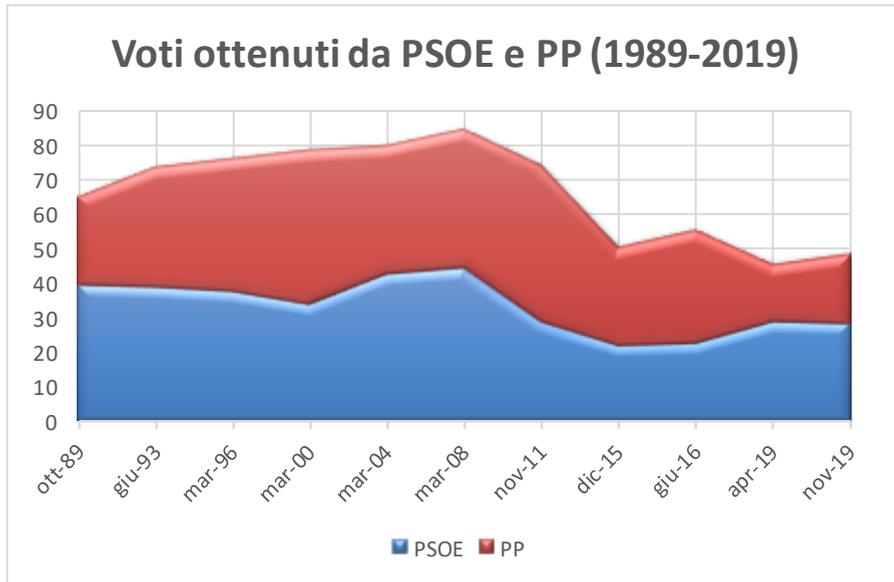
Un altro aspetto degno di nota è che, a partire dalle elezioni del 2013, il risultato elettorale ha evidenziato la formazione di un sistema tripolare e questo ha reso particolarmente complessa la genesi del primo governo della legislatura, complice anche la prossimità temporale con consultazioni elettorali che ovviamente rende più difficili accordi tra forze che durante la campagna elettorale si sono presentate come contrapposte. In un qualche modo si è ripetuta, *mutatis mutandis*, una situazione che ricorda quella vista sopra a proposito della Germania. A differenza però del caso tedesco, le leggi elettorali italiane hanno favorito l'aggregazione in coalizioni e queste, essendo poco omogenee, si sono rivelate anche ben poco solide già nella fase di formazione del primo governo di legislatura. Così il governo Letta ha visto la partecipazione di forze politiche facenti parte sia della coalizione di centrodestra che di quella di centrosinistra, ma anche l'opposizione di altre forze che erano candidate all'interno delle due coalizioni (Lega Nord e Fratelli d'Italia nella coalizione di centrodestra e Sinistra Ecologia e Libertà in quella di centrosinistra). Mentre per il governo Conte I la diversificazione ha riguardato solo la coalizione di centrodestra mentre quella di centrosinistra è rimasta compatta all'opposizione.

3.4. La Spagna

La partecipazione elettorale in Spagna risulta essere oscillante con crescite e diminuzioni che si alternano tra loro ma sempre all'interno di un intervallo abbastanza contenuto. Nelle undici elezioni che si sono susseguite negli ultimi trent'anni (1989-2019) la partecipazione degli spagnoli residenti nel territorio dello Stato⁶² è variata da un minimo del 69,83% (2016) ad un massimo del 78,08% (1996).

⁶² La scelta di tenere conto solo degli spagnoli residenti sul territorio dello Stato (CER, *Censo de los Electores Residentes*) e non anche di quelli residenti all'estero (CERA, *Censo de los Electores Residentes Ausentes*) è conseguenza del notevole incremento di questi ultimi, in parte dovuto ad una modifica legislativa. Nel periodo cui si fa riferimento sopra gli elettori residenti all'estero sono passati da 165.576 delle elezioni del 1989 a 2.130.754 del novembre 2019. L'ampliamento del CERA e la gran lunga minore partecipazione degli elettori residenti all'estero fanno sì che le percentuali di partecipazione dei soli residenti in Spagna e quella complessiva divergano sempre di più con il passare degli anni.

Se guardiamo al quadro partitico, il sistema spagnolo aveva raggiunto negli anni novanta del secolo scorso un bipartitismo di fatto. I due principali partiti (PSOE e PP) in tutte le elezioni tra il 1996 e il 2008 hanno sempre ottenuto oltre i tre quarti dei voti validi⁶³. Se invece si guarda alla proiezione parlamentare del voto, questi due partiti, fino al 2011, hanno sempre ottenuto oltre i quattro quinti dei seggi del *Congreso*⁶⁴. I restanti voti e i restanti seggi erano ripartiti tra altre forze politiche nazionali e numerosi partiti regionali.



⁶³ Nel 1996 il PSOE ha ottenuto il 37,63% dei voti e il PP il 38,79; nel 2000 a fronte di un calo socialista (34,16%) c'è stato un notevole incremento dei voti popolari (44,52% che ha fatto ottenere al partito la maggioranza assoluta nel Congresso); nel 2004 l'andamento si è invertito e i socialisti sono arrivati al 42,59% mentre i popolari sono scesi al 37,71%; infine nel 2008 entrambi i partiti hanno incrementato i voti in percentuale: 44,36% per il PSOE e 40,39% per il PP.

⁶⁴ Nella prima legislatura (1979-82) l'*Unión de Centro Democrático* ottenne 168 seggi e i socialisti 121. Nella seconda (1982-86) i socialisti conseguirono 202 seggi e la coalizione conservatrice *Alianza Popular-Partido Demócrata Popular* ne ottenne 107. Nella terza (1986-89) furono sempre i socialisti ad ottenere più seggi (184) seguiti da una coalizione conservatrice di ben cinque partiti di cui tre nazionali e due regionali (*Coalición Popular*) che si fermò a 105. A partire dal 1989 fino ad oggi i due partiti più votati sono stati sempre il PSOE e il PP che nel 2008 hanno ottenuto rispettivamente 169 e 154 seggi pari al 92,29% del totale.

La riduzione del consenso per entrambi i partiti maggiori e l'aumento del numero dei partiti nazionali presenti in Parlamento sono stati elementi che hanno influito in modo determinante sulla formazione dei governi⁶⁵.

Indubbiamente l'esistenza nella Costituzione spagnola (art. 114, c. 2), così come nella Legge fondamentale tedesca (art. 67, c. 1), dell'istituto della sfiducia costruttiva contribuisce ad allungare la vita dell'esecutivo. Ciò però non toglie che nell'ultimo decennio, a fronte della stabilità degli esecutivi tedeschi, quelli spagnoli abbiano avuto più di un problema.

La IX legislatura, iniziata con le elezioni del 9 marzo 2008, ha presentato una rilevante novità: per la prima volta un governo ha ottenuto la fiducia del *Congreso* a maggioranza relativa⁶⁶. Non solo: la legislatura si è anche conclusa in anticipo, sia pure di pochi mesi, rispetto alla scadenza naturale. Conclusione anticipata dovuta alla situazione di grave crisi economica attraversata dal Paese. Se la X legislatura, in cui il PP ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi, ha avuto una durata ordinaria, non lo stesso si può dire di quella successiva. Le elezioni del dicembre 2015 non hanno consentito la nascita di un nuovo governo e, per la prima volta nella storia della Spagna post franchista, il candidato alla Presidenza del governo (Pedro Sánchez del PSOE) non ha ottenuto la fiducia del Congresso⁶⁷. Trascorsi due mesi dalla prima votazione sulla fiducia senza esperire altri tentativi, il sovrano, in applicazione dell'art. 99, c. 5 Cost., ha quindi sciolto le Camere. Particolarmente tormentata è stata la XII legislatura nata dalle elezioni del 26 giugno 2016. Il candidato alla Presidenza del governo (Mariano Rajoy del PP) ha ottenuto la fiducia solo alla quarta votazione e grazie all'astensione di 68 deputati del PSOE⁶⁸. Un governo di minoranza quindi nato dopo oltre quattro

⁶⁵ Sulle modifiche del quadro partitico e sui suoi effetti sulla forma di governo v. BLANCO VALDÉS, *Spagna: La fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2018, 349 ss.

⁶⁶ L'art. 99, c. 3 Cost. prevede che il candidato alla Presidenza del Governo si presenti davanti al Congresso per ottenere la fiducia a maggioranza assoluta dei membri (176). Qualora questa maggioranza non venga raggiunta, due giorni dopo si svolgerà una seconda votazione in cui sarà sufficiente ottenere la maggioranza relativa. In quella occasione nella seconda votazione i deputati che votarono la fiducia a Zapatero furono solo i 169 socialisti, 158 furono i voti contrari e 23 gli astenuti. Su cui quel voto di fiducia v. CURRERI, *La fiducia (a maggioranza semplice) a Zapatero*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, 631 ss.

⁶⁷ Nella prima votazione in cui è richiesta la maggioranza assoluta Sánchez ottenne 130 voti favorevoli (89 del PSOE, 40 di *Ciudadanos* e uno di *Nueva Canarias*) e 219 contrari. Nella seconda in cui è richiesta la maggioranza relativa ottenne 131 voti favorevoli (ai precedenti si aggiunse quello di *Coalición Canaria* che si era astenuto nella prima votazione) e 219 contrari.

⁶⁸ In tutte e quattro le votazioni Rajoy ottenne 170 voti (134 del PP, 32 di *Ciudadanos*, 2 dell'*Unión del Pueblo Navarro*, uno di *Coalición Canaria* e uno del *Foro de Ciudadanos*).

mesi dallo svolgimento delle elezioni. Successivamente, anche in seguito alla condanna di vari esponenti del PP per episodi di corruzione, i socialisti hanno presentato una mozione di sfiducia costruttiva che, per la prima volta nella storia parlamentare spagnola, ha ottenuto il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri del Congresso⁶⁹. Il 1° giugno 2018 al governo Rajoy è quindi subentrato quello presieduto dal socialista Pedro Sánchez. Nonostante il cambio di governo, la legislatura non è però giunta a scadenza naturale poiché il 13 febbraio 2019 il governo è stato battuto sul bilancio, quando ai voti delle opposizioni si sono sommati quelli di due partiti catalani⁷⁰ che erano stati essenziali per l'approvazione della mozione di sfiducia costruttiva. La XIII legislatura è invece sembrata la replica della XI: un unico tentativo - fallito - di formare un nuovo governo guidato da Pedro Sánchez e il successivo scioglimento delle Camere senza che il Congresso sia riuscito a dar vita a un nuovo esecutivo⁷¹.

4. Brevi considerazioni finali

Fatto questo quadro, necessariamente rapido, occorre chiedersi se quel nesso di causalità tra leggi elettorali disproporzionali e stabilità - governativa, ma non solo - di cui tanto si parla trovi conferma oppure no. E la risposta sembra inequivocabilmente negativa.

Tra i quattro ordinamenti esaminati quello tedesco indubbiamente ha mostrato sia il più basso indice di disproporzionalità, sia una maggiore stabilità. L'unico indice di un certo disagio è il consenso crescente e quantitativamente rilevante del partito di estrema destra AfD.

Pur tenendo conto delle peculiarità del modello semipresidenziale, tra i quattro ordinamenti sopra esaminati, quello francese risulta porsi per molti

Nella prima e nella seconda votazione del primo tentativo (31 agosto e 2 settembre 2016) tutti gli altri deputati votarono contro. Nella prima votazione del secondo tentativo (27 ottobre 2016) la situazione si è ripetuta identica e solo nella seconda votazione del secondo tentativo (29 ottobre 2019) l'astensione di una parte dei deputati socialisti ha fatto sì che il candidato ottenesse la maggioranza relativa.

⁶⁹ Si v. in proposito VIDAL PRADO, *Sfiducia costruttiva in Spagna?*, in *DPCE on line*, 2018, 1263 ss. e F. LONGO, *La sfiducia costruttiva in Spagna: regole e regolarità nella forma di governo parlamentare, a partire dall'avvicendamento Rajoy-Sánchez*, in *DPCE on line*, 2018, 1267 ss.

⁷⁰ Si tratta di *Esquerra Republicana de Catalunya* e del *Partido Demócrata Europeo Catalán* che contavano rispettivamente 9 e 8 deputati.

⁷¹ Sulle vicende della XIII legislatura v. FROSINA, *La mancata investitura di Sánchez e il ricorso a nuove elezioni. Crisi e cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Nomos*, n. 2, 2019.

versi all'estremo opposto rispetto a quello tedesco. Un alto indice di disproporzionalità a cui corrispondono governi tutt'altro che stabili. Ma se la fugacità dei governi può essere in qualche modo una caratteristica del sistema, ciò che invece pare essere emerso in questo ultimo decennio è la fuga dei cittadini dalle istituzioni. Una fuga che sembra testimoniata, da un lato, dall'enorme astensionismo, e, dall'altro, dalle sempre più frequenti tensioni sociali di cui i *gilets jaunes* sono certo l'espressione più visibile ma non certo unica.

Tra questi due estremi si situano i casi italiano e spagnolo che hanno un indice di disproporzionalità abbastanza simile, ma presentano, nel periodo osservato, dinamiche non del tutto assimilabili tra loro. In Italia la fine del bipolarismo tendenziale sancita dalle elezioni del 2013 sembra essere stata assorbita anche se i segnali di una crisi restano evidenti: l'aumento dell'astensionismo, lo sfilacciamento dei partiti e il ritardo con cui sono nati i primi governi della XVII e XVIII legislatura. Non manca però anche qualche nota positiva quale la trasformazione, nel giro di una legislatura, del Movimento 5 Stelle da partito antisistema⁷² a partito pienamente coinvolto nelle dinamiche della democrazia rappresentativa.

In Spagna invece la fine del bipartitismo di fatto, a cui va aggiunta l'evoluzione in senso indipendentista della situazione catalana⁷³, ha determinato un vero e proprio ciclone politico-costituzionale. Per limitarsi agli eventi principali, in questi anni ci sono state ben due legislature in cui è risultato impossibile trovare una maggioranza che appoggiasse un governo, il primo caso di mozione di sfiducia con esito positivo, i primi casi di governi che hanno ottenuto la fiducia a maggioranza relativa. Sarebbe sbagliato ricondurre questa differenza tra la situazione italiana e quella spagnola ad un'unica ragione. Di certo però la diversa attitudine delle forze politiche a negoziare e delle opinioni pubbliche ad accettare gli effetti di quei negoziati hanno avuto un ruolo non secondario.

Prima di terminare queste poche righe di conclusione occorre fare un cenno a fattore economico con cui queste pagine si sono aperte. I tre parametri osservati restituiscono un'immagine abbastanza chiara: un Paese in ottima

⁷² L'inclusione tra i partiti antisistema è di CECCANTI - CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, 799 ss.

⁷³ Già prima dei fatti del 2017 in Catalogna si è molto accentuato il peso delle forze indipendentiste che, ovviamente, trovano uno spazio non trascurabile in Congresso e con le quali risulta molto difficile - se non impossibile - stipulare accordi politici sia per i popolari che per i socialisti.

salute economica come la Germania, uno in una situazione meno brillante ma comunque più che positiva come la Francia, mentre l'Italia e ancor più la Spagna mostrano i segni duraturi della crisi.

Fermo restando l'influenza che le ragioni economiche da sempre hanno sulle vicende politiche - a maggior ragione negli ordinamenti democratici - c'è da chiedersi in che misura questa influenza si sia fatta sentire.

La favorevole situazione tedesca e francese fa credere che l'influenza sulla situazione politica sia stata ridotta. Non è un caso che i già citati *gilets jaunes* nascono come movimento contro l'aumento del prezzo dei carburanti ma allargano ben presto la rivendicazione a profili istituzionali. Non solo chiedono, ed è per molti versi scontato, le dimissioni del Presidente della Repubblica, ma chiedono di partecipare alle scelte. Una partecipazione però tutta esterna al circuito partitico rappresentativo (referendum di iniziativa popolare sia per l'abrogazione di leggi che per la modifica della Costituzione e la creazione di un'assemblea popolare i cui membri sarebbero da estrarre a sorte)⁷⁴.

Per quel che invece riguarda la situazione italiana e spagnola, indubbiamente la crisi economica ha sicuramente svolto un ruolo non secondario in quei processi politici visti sopra di sfaldamento del sistema politico preesistente.

L'impressione è che ci sia una generalizzata crisi della rappresentanza politica (ma non solo) che coinvolge molti paesi occidentali. Questa crisi è decisamente meno avvertibile qualora la situazione economica sia buona e l'istituzione parlamentare garantisca una buona rappresentatività (Germania), si manifesti in modo più accentuato in quei casi in cui la crisi economica abbia inciso in modo più rilevante (Italia e Spagna) ma diventi invece deflagrante in situazioni anche economicamente buone ma in cui l'istituzione parlamentare non è sentita come rappresentativa. In questo quadro, a maggior ragione quando un Paese vive una situazione economica non brillante, la rappresentatività dei Parlamenti - e quindi la bassa disproporzionalità delle leggi elettorali - diventa un elemento essenziale se non si vuole rischiare, indebolendo la rappresentatività del parlamento, di mettere in crisi l'assetto stesso dello Stato democratico contemporaneo.

⁷⁴ Sull'atteggiamento del movimento di fronte alla democrazia rappresentativa cfr. R. LEFEBVRE, *Les Gilets jaunes et les exigences de la représentation politique*, in *La vie des idées*, 10-9-2019 disponibile all'url <https://laviedesidees.fr/Les-Gilets-jaunes-et-les-exigences-de-la-representation-politique.html>