



A. CHIARAMONTE - G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, Carocci, 2011, pp. 241.

di Giuseppe M. Di Niro

A partire dalla legge n. 81 del 1993, passando per la legge n. 43 del 1995 e sino ad arrivare alla legge n. 270 del 2005, caratteristica costante delle profonde modificazioni delle regole di voto che progressivamente hanno riguardato tutti i livelli di governo è stata l'introduzione del c.d. premio di maggioranza, tanto da rendere tale strumento elettorale un elemento peculiare di tutta la legislazione elettorale italiana. Alla luce di ciò, le scienze politologiche e giuridiche hanno variamente ed in più occasioni riflettuto sulle ragioni e sulle implicazioni della sua applicazione, ma non si rintracciava sino ad oggi un'opera come quella commentata in questa sede, curata da Alessandro Chiaramonte e da Giovanni Tarli Barbieri, che offrisse un'analisi ampia ed articolata di questo istituto, delle sue origini, applicazioni ed implicazioni.

Da segnalare l'approccio di tipo interdisciplinare del volume, che coniuga in modo articolato e ragionato riflessioni ed analisi di storici, giuristi e politologi, al fine di fornire al lettore, grazie alle diverse sensibilità scientifiche degli autori, una pluralità di spunti di riflessione e di chiavi di lettura.

Entrando nel merito delle tematiche affrontate, anche da un mero punto di vista concettuale e terminologico la stessa nozione di premio di maggioranza non è univoca: non tutti i meccanismi elettorali che fabbricano o assicurano una maggioranza in seno all'assemblea rappresentativa possono essere infatti identificati con l'istituto in esame. Ciò considerato, si segnala il lavoro di inquadramento teorico e sistematico svolto nel contributo di Alessandro Chiaramonte, il quale osservando le esperienze straniere ed i precedenti storici individua quelli che sembrerebbero essere gli elementi realmente qualificanti del meccanismo elettorale denominato premio di maggioranza.

Di estremo interesse, inoltre, i contributi di ricostruzione storica presenti nel volume, nei quali si analizzano le precedenti applicazioni in Italia - e non solo - del premio di maggioranza, mettendo in evidenza come esso, più che una eccezione, rappresenta un elemento che ha caratterizzato sia i dibattiti sulle riforme che la stessa legislazione elettorale italiana in diverse fasi storiche.

Già nell'immediato primo dopoguerra, infatti, le forze socialiste si erano fatte promotrici di proposte tese all'introduzione del premio di maggioranza nella legislazione elettorale degli enti locali. Tale iniziativa, che non ebbe seguito per il livello comunale, venne poi fatta propria dal regime fascista che, con l'approvazione della legge Acerbo del 1923, introduceva per la prima volta il premio di maggioranza nella legislazione elettorale italiana. Dopo la nascita della repubblica, il premio di maggioranza veniva introdotto nella legislazione elettorale comunale riformata nel 1951 (si veda il saggio di Barbara Taverni) e, successivamente, anche nella disciplina per le elezioni della Camera dei Deputati con l'approvazione, nel 1953, della nota "legge Scelba", sulla quale si concentrarono, tra l'altro, anche le critiche di buona parte della dottrina costituzionalistica italiana (si veda il saggio di Massimiliano Gregorio). Infine, dopo il fallimento di quella che venne polemicamente ribattezzata la c.d. "legge truffa" ed il ritorno ad un sistema ispirato al principio proporzionalistico, il tema del premio di maggioranza sarebbe successivamente riaffiorato nel dibattito degli anni ottanta in seno alla Commissione Bozzi.

Tali precedenti storici mostrano come a più riprese nella storia italiana sia riemerso il tema del premio di maggioranza, caratterizzando sia i dibattiti politici sulle riforme che la stessa legislazione elettorale. Lungi dall'essere una mera casualità, ciò deve essere ricondotto alle caratteristiche altamente manipolative di tale meccanismo elettorale e, in particolare, ai fini strumentali che di volta in volta le diverse forze politiche che lo hanno proposto volevano perseguire. Lucidissima, a tal riguardo, l'analisi proposta nel saggio di Anna Maria Piretti. Come messo in luce dall'Autrice, infatti, vi è una profonda differenza tra le finalità perseguite dalle varie proposte tese ad introdurre il premio di maggioranza prima e dopo gli anni ottanta del secolo scorso. In una prima e lunga fase, infatti, pur nella diversità dei peculiari contesti storici e politici, il premio di maggioranza è stato funzionale all'intento di rafforzare e consolidare una forza politica o un gruppo ben preciso di forze politiche, in modo da permettere al vincitore del premio di disporre di una maggioranza sufficientemente ampia per governare da solo: ciò era vero per i socialisti di Matteotti nel primo dopoguerra, che volevano assicurarsi la possibilità di governare da soli le amministrazioni locali in quelle zone del paese in cui risultavano maggiormente radicati; in un ordinamento che si avviava a non essere più di tipo democratico, questo era l'evidente intento della legge Acerbo del 1923; in un contesto certamente diverso, anche le riforme degli anni cinquanta, prima quella comunale del 1951 e poi la "legge Scelba" del 1953, rispondevano per l'appunto all'esigenza di blindare una formula di governo basata su quella che è stata autorevolmente definita la *conventio ad excludendum*, per cui il premio di maggioranza rispondeva all'obiettivo, perseguito dalle forze centriste, di escludere le ali estreme del sistema partitico dall'area di governo.

A partire dagli anni ottanta del secolo scorso e quindi in una ben diversa fase della storia repubblicana, le proposte tese ad introdurre il premio di maggioranza iniziano invece a perseguire un obiettivo differente rispetto al passato, ossia permettere il superamento di un sistema partitico bloccato, come quello progressivamente consolidatosi, favorendo la nascita di un'alternativa politica di governo. Citando un noto saggio di quel periodo, l'intento diviene quello di "restituire lo scettro al principe", ridisegnando le regole di voto e il sistema istituzionale in modo da dare al corpo elettorale - unico e solo titolare della sovranità popolare - la possibilità di scegliere tra due poli alternativi quello che avrebbe governato il paese.

Solo a partire dagli anni novanta, tuttavia, l'istituto del premio di maggioranza sarà progressivamente introdotto nella legislazione elettorale di tutti i livelli di governo: partendo dal livello locale con la legge n. 81 del 1993, passando per la riforma della legislazione regionale con la legge n. 43 del 1995, sino ad arrivare alla riforma del sistema elettorale di Camera e Senato con la legge n. 270 del 2005. In tal modo, tale istituto elettorale, legandosi a livello locale e poi anche regionale all'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di regione, oltre a divenire l'elemento peculiare di tutta la legislazione elettorale, sembrerebbe risultare anche una delle principali eredità lasciate da quella stagione di riforme elettorali e istituzionali che ha caratterizzato la recente esperienza politica italiana.

Alla luce di ciò, non può sorprendere il fatto che, come mostrano i diversi contributi presenti nel volume, risulta alquanto difficile sviluppare analisi e riflessioni sul premio di maggioranza, sulle sue applicazioni ed implicazioni, prescindendo dalla complessiva evoluzione del sistema politico italiano, sia a livello statale che a livello regionale e locale, e dalla fase politico-istituzionale che ne ha permesso una così ampia diffusione. Una fase caratterizzata da alcune luci ma anche da diverse ombre, in cui l'applicazione di questo istituto elettorale nei diversi livelli di governo ha complessivamente agevolato una dinamica partitica di tipo bipolare ed una tendenziale stabilità di esecutivi, ma che, allo stesso tempo, ha comportato l'accentuazione di diversi profili problematici, a partire dalla conflittualità, dalla frammentazione ed dalla eterogeneità delle coalizioni partitiche progressivamente consolidatesi.

A livello statale, com'è noto, sono molti gli aspetti dell'attuale legislazione elettorale che si prestano a riflessioni di tipo critico, a partire dai dubbi circa il rispetto di soglie minime di democraticità delle regole previste dalla legge n. 270 del 2005. Dal punto di vista dell'influenza sul sistema partitico, come ricorda Alessandro Chiaramonte, le attuali regole di voto offrono una serie di incentivi che favoriscono, come è avvenuto in particolar modo nel 2006, la formazione di coalizioni massimamente inclusive, in cui anche il peso elettorale di forze politiche minori può risultare decisivo per l'acquisizione del premio

di maggioranza. Ciò ha favorito il consolidamento di quello che è stato ribattezzato un bipolarismo coatto e conflittuale, con coalizioni frammentate ed altamente eterogenee, e caratterizzato da profonde e continue tensioni - manifeste o latenti - sia tra le coalizioni che al loro stesso interno.

Tali caratteristiche dell'assetto partitico si riflettono e si intrecciano inoltre con alcune criticità relative al funzionamento del parlamento e, più in generale, della forma di governo.

Come messo lucidamente in evidenza da Nicola Lupo, infatti, il bicameralismo italiano è nato e si è consolidato dando per presupposto un principio proporzionalistico come base della rappresentanza politica, facendo discendere da ciò tutta una serie di procedure e di equilibri istituzionali. Il passaggio ad una dinamica partitica bipolare e conflittuale, consolidata dal premio di maggioranza, ha inevitabilmente fatto emergere delle problematiche di nuovo genere. Oltre alla delicata questione della compatibilità del bicameralismo paritario italiano con regole di voto basate su formule maggioritarie, si potrebbe fare riferimento, ad esempio, ai problemi relativi alla ridefinizione del ruolo del presidente di assemblea; alla mancata revisione regolamentare della disciplina relativa ai gruppi parlamentari pur in presenza di una dinamica partitica oramai incentrata sulle coalizioni; al crescente - ed in alcuni casi eccessivo - ricorso alla questione di fiducia da parte del governo e all'utilizzo sempre più massiccio di decreti legge *omnibus* come strumento di ordinaria produzione normativa.

L'evoluzione di questo bipolarismo conflittuale e frammentato ha naturalmente comportato forti tensioni anche per la forma di governo, tanto che da più parti si è sostenuta la tesi secondo la quale ci si sarebbe allontanati dalle dinamiche tipiche del parlamentarismo sino a giungere ad un non meglio definito modello neo-parlamentare, caratterizzato da una legittimazione sostanzialmente diretta del Presidente del Consiglio e ad una conseguente limitazione dei poteri del Presidente della Repubblica. Tale tesi non è condivisa Giovanni Tarli Barbieri, il quale, analizzando in modo lucido e disincantato le recenti evoluzioni della forma di governo nazionale, mette in evidenza l'incerto - e a tratti preoccupante - punto di approdo di un modello di governo che è sembrato spesso oscillare tra tendenze presidenzialiste e tensioni verso un governo fondato per "feudi", con tensioni sia tra le forze politiche di maggioranza che tra gli stessi componenti della compagine governativa.

Criticità e tensioni simili sembrano essere il tratto caratterizzante anche dei sistemi di governo delle regioni italiane. Com'è noto, anche il livello regionale è stato interessato da importanti riforme nel corso degli ultimi anni: in primo luogo, la legge n. 43 del 1995 ha introdotto in tutte le regioni ordinarie regole elettorali caratterizzate dal premio di maggioranza; successivamente, la riforma di questo livello di governo si è conclusa con l'introduzione in via transitoria dell'elezione diretta dei presidenti di regione ad opera della legge costituzionale n. 1 del 1999, modalità di elezione successivamente confermata da tutti gli statuti regionali. Tali riforme hanno determinato una notevole torsione presidenziale della forma di governo regionale, incentrata su un presidente dotato di una forte legittimazione popolare, di un potere ampiamente discrezionale di nomina e di revoca degli assessori e, di fatto, del potere di determinare lo scioglimento del consiglio regionale rassegnando le proprie dimissioni. A ciò si aggiunga che le regole elettorali oggi vigenti in tutte le regioni ordinarie, confermando l'impianto della legge elettorale n. 43 del 1995 - oltre al premio di maggioranza, soglie di sbarramento complessivamente molto basse - hanno agevolato il consolidarsi di sistemi partitici bipolari ma caratterizzati, anche in questo caso, da una elevatissima frammentazione ed eterogeneità delle coalizioni (si veda il contributo di Fortunato Musella). In tal modo, anche a livello regionale si sono venute a determinare situazioni di forte tensione, in cui il ruolo del Presidente, pur dotato di ampi poteri e di una forte legittimazione elettorale, oscilla tra quello di un vero e proprio *dominus* della politica regionale e quello di mero mediatore tra una miriade di forze politiche e di gruppi consiliari - a volte dalle dimensioni irrisorie - il cui sostegno risulta essere tuttavia indispensabile per poter dare attuazione al programma di governo.

Una situazione non molto diversa sembrerebbe essere anche quella consolidatasi nei comuni italiani, anche se in questo caso - tenuto conto dell'elevato numero di enti da prendere in considerazione - è difficile giungere a giudizi troppo netti. Di certo, le novità introdotte dalla legge n. 81 del 1993 - elezione diretta del sindaco e premio di maggioranza - hanno portato, rispetto alla passata esperienza comunale, una maggiore stabilità delle giunte comunali. Tuttavia, come evidenziato dall'analisi di

Massimo Achilli, non andrebbe trascurato il fatto che mediamente quasi un quinto dei consigli comunali analizzati sono stati interessati da scioglimenti anticipati. A tal riguardo, si potrebbe sostenere che, così come rilevato per gli altri livelli di governo, anche nei comuni italiani l'operare congiunto di meccanismi elettorali che assicurano una solida maggioranza, ma che non disincentivano la frammentazione e la eterogeneità delle coalizioni, finiscono per agevolare il prodursi di tensioni politiche tra le varie componenti della maggioranza consiliare che rischiano di sfociare in instabilità delle giunte, inefficienza e, spesso, paralisi dei processi decisionali.

Alla luce di quanto appena detto, l'applicazione di regole di voto con premio di maggioranza e ridotte soglie di sbarramento sembrerebbe aver favorito - o quantomeno non ostacolato - il consolidarsi di assetti partitici caratterizzati da forti conflittualità e tensioni, con coalizioni frammentate ed eterogenee al loro interno. Tale punto d'approdo sembrerebbe essere tuttavia differente da quello che era invece l'obiettivo dichiarato delle diverse riforme che hanno interessato il livello nazionale, regionale e comunale negli ultimi anni.

In quest'ottica risulta di particolare interesse la riflessione formulata da Paolo Caretti che individua, in senso critico, nella eccessiva "mitizzazione" del principio di maggioranza la principale caratteristica di quell'approccio che avrebbe ispirato le recenti riforme istituzionali italiane. Un approccio riformatore che sembrerebbe esser stato teso principalmente a favorire la stabilità degli esecutivi ed in cui il premio di maggioranza avrebbe fornito - in ciò si spiega il suo "successo" - lo strumento tecnico idoneo a perseguire tale obiettivo. In tal modo, si sarebbe privilegiato l'obiettivo di favorire la formazione di ampie maggioranze e di esecutivi stabili, nella convinzione che ciò sarebbe potuto essere sufficiente - come invece non sempre è stato - a garantire l'efficienza di quei sistemi di governo.

D'altro canto, come evidenzia D'Alimonte riferendosi al sistema politico nazionale, l'attuale legislazione elettorale, pur con tutti i difetti che certamente la caratterizzano, ha avuto il merito di favorire e di consolidare una dinamica tendenzialmente bipolare del sistema partitico nazionale nonostante la perdurante debolezza di un assetto dei partiti di per sé ancora poco strutturato e ricco di tensioni e conflittualità. Proprio la consapevolezza di tali criticità del sistema partitico, a parere di D'Alimonte, dovrebbero scongiurare l'abbandono di regole elettorali altamente manipolative quali quelle attualmente previste a livello nazionale, potendosi altrimenti concretizzare il rischio di rivivere in Italia l'esperienza di Weimariana. Tale prospettiva, certamente drastica, ha tuttavia l'evidente merito di evidenziare il contesto all'interno del quale ricondurre ogni analisi ed ogni discussione sulle regole elettorali, ossia il contesto partitico.

In conclusione, come l'esperienza italiana insegna, il premio di maggioranza ritorna di attualità, non casualmente, in alcune peculiari fasi storiche - potremmo dire di transizione - in cui gli effetti manipolativi di questo istituto rispondono in modo strumentale all'obiettivo di favorire una certa stabilizzazione del sistema partitico e delle sue dinamiche di funzionamento. Tale sembrerebbe essere, in particolare, la ragione della recente e progressiva introduzione del premio di maggioranza nella legislazione elettorale di tutti i livelli di governo. Alla luce di ciò, le diverse riflessioni offerte dal volume curato da Chiaramonte e Tarli Barbieri hanno il merito di aver lucidamente delineato un quadro complessivo caratterizzato da alcune luci ma anche da molte ombre, che rende forse legittimo porsi una domanda, ossia se e in che misura l'adozione nella realtà italiana di regole di voto con premio di maggioranza abbiano realmente favorito piuttosto che, al contrario, frenato e reso ancor più difficile una - forse non ancora - compiuta, stabile e soddisfacente ricomposizione degli assetti partitici dei diversi livelli di governo.

Giuseppe M. Di Niro