

**La c. d. “legge Rosato” e il “decisore decisivo” ***

di

Giovanni Luchena**

1. Numerosi studi hanno analizzato il rapporto intercorrente tra legge elettorale e politiche di riduzione del debito pubblico e di controllo della spesa pubblica¹. A tale proposito, è stato rilevato, in generale, come sistemi elettorali di tipo maggioritario, favorendo la formazione di solide maggioranze parlamentari (perché, in genere, “precostituite” a garanzia della c.d. “governabilità”²), riescano a facilitare l’adozione di politiche di contenimento del debito pubblico e di gestione “oculata” della spesa pubblica: tale evidenza risiederebbe nel fatto che, a seguito degli esiti elettorali, l’utilità marginale del voto parlamentare sulle questioni economiche e di finanza pubblica (ma, in generale, su tutto lo svolgimento dell’attività parlamentare) risulta essere molto bassa e, quindi, difficilmente, o

* Comunicazione al Convegno “Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche”, Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale, Cassino, 12 gennaio 2018.

** Professore associato di Diritto dell’economia, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

¹ Fra gli altri, A. LINDBECK, J.W. WEIBULL, *Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition*, in *Public Choice*, Vol. 52, n. 3, 1987, 273 ss.; T. PERSSON, G. ROLAND, G. TABELLINI, *Comparative politics and public finance*, in *Journal of Political Economy*, vol. 108, n. 6, 2000, 1121 ss.; A. LIZZERI, N. PERSICO, *The Provisions of Public Goods under Alternative Electoral Incentives*, in *The American Economic Review*, vol. 91, n. 1, 2001, 226 ss.; T. PERSSON, G. TABELLINI, *The economic effects of Constitutions*, Cambridge, 2003; V. PERAGINE, A. SACCHI, *L’analisi economica dei processi politici*, in A. URICCHIO, V. PERAGINE, M. AULENTA, *Manuale di scienza delle finanze, diritto finanziario e contabilità pubblica*, Molfetta (Ba), 2017, 43 ss.

² A.M. NICO, *Osservazioni su rappresentanza, forma di governo, governabilità e riforma costituzionale*, in www.diritti.fondamentali.it, n. 1, 2017, 18 gennaio 2017.

meno probabilmente, può presentarsi il rischio di un “mercato” del voto che incentivi l’aumento della spesa in funzione di tutela di interessi particolari³.

In verità, questo assunto può non essere sempre vero perché, in alcuni casi, anche leggi elettorali di tipo maggioritario non hanno prodotto una solida maggioranza parlamentare, benché, comunque, siano noti gli sforzi compiuti per dar vita ad una legge elettorale avente l’obiettivo di «favorire la formazione in Parlamento di maggioranze governanti»⁴.

Si assume, infatti, che il sistema elettorale maggioritario elimini *in partenza* il rischio della frammentazione dei partiti politici e, come si diceva, riduca l’utilità marginale del voto parlamentare⁵. È sufficiente ricordare, come, con riferimento all’esperienza italiana, anche una consistente maggioranza a sostegno del Governo non sia stata in grado di “controllare” le dinamiche della finanza pubblica (anche a causa, per la verità, dell’andamento dell’economia complessivamente non favorevole), constatandosi, al contrario, come sia stata rilevata la crescita sia del debito sia della spesa. Persino in Francia dove, come è noto, il sistema è di tipo maggioritario a doppio turno, il debito pubblico è oggi assestato al 99,2 per cento del PIL (rilevazioni del mese di novembre 2017) per il cui abbattimento il Governo sta riducendo la spesa per trasferimenti agli enti locali.

Sempre secondo la prospettiva qui esaminata, nel caso delle leggi elettorali di tipo proporzionale, l’esito non (sempre) scontato in termini di stabilità di governo dovrebbe condurre ad esiti opposti rispetto a quelli scaturenti dal maggioritario, cioè l’aumento della spesa pubblica, un minore controllo sul debito e la massimizzazione delle utilità marginali dei voti parlamentari.

In generale, però, va rilevato che, ad esempio, il sistema proporzionale in vigore in Italia fino al 1993 generava sì governi di «durata effimera» ma non

³ G.M. MILESI-FERRETTI, R. PEROTTI, M. ROSTAGNO, *Electoral Systems and Public Spending*, in *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n. 2, 2002, 609 ss.; G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico. Teorie, applicazioni e limiti*, Bologna, 2009, 148 ss.

⁴ M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della “forma” partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, 2017, 83.

⁵ G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, cit., 150.

intaccava la «tenuta delle coalizioni»⁶, le quali, oggi, invece, risultano essere variabili e, spesso, disomogenee al loro interno.

Si sostiene che nelle formule elettorali proporzionali affiori la tendenza ad aumentare la spesa per il *welfare* soprattutto nell'imminenza della tornata elettorale, mentre solo nei paesi a sistema maggioritario (dove, cioè, meno frequente è la frammentazione dei partiti) si rilevi il *trend* opposto, cioè si rilevi l'adozione di politiche di *tagli* sia alle imposte sia alla spesa pubblica, anche *prima* delle elezioni⁷. Sembra, poi, che l'ampia rappresentanza determinata dal sistema proporzionale sia considerata quasi un disvalore perché produrrebbe, sempre e comunque, l'accumulazione del debito pubblico in ragione, per l'appunto, della pluralità di interessi da tutelare. In definitiva, secondo quest'ottica, occorrerebbe proporre un'alternativa fra rappresentanza e governabilità (ma sarebbe bene parlare di stabilità dei governi), "consigliando" formule correttive degli esiti del voto per favorire la costituzione di "maggioranze parlamentari sufficientemente coese"⁸.

A quale prezzo si è disposti a sacrificare la rappresentanza a favore della governabilità? Ed è sempre preferibile un sistema politico, come determinato dalla legge elettorale, che prevede solo due partiti in luogo di una pluralità di soggetti politici portatori di più ampie istanze sociali? La massimizzazione dell'utilità marginale del voto di un parlamentare in un sistema di tipo proporzionale può essere effettivamente un problema se gli esiti elettorali determinino una maggioranza con margini ristretti, indipendentemente dalla formula elettorale; in ogni caso, non tutte le formule elettorali proporzionali sono foriere di situazioni di instabilità politica.

A smentire la tesi in base alla quale leggi proporzionali determinano situazioni di crisi finanziaria pubblica è il caso dell'Olanda che elegge i suoi rappresentanti, da più di cent'anni, con una legge di tipo proporzionale, con un'unica circoscrizione nazionale (più ampia è la circoscrizione maggiore è la

⁶ P. PISICCHIO, *I dilettanti. Splendori e miserie della nuova classe politica*, Milano, 2015, 19-20.

⁷ G. DI PLINIO, *Costituzione economica e sistema elettorale*, in www.federalismi.it, 14 dicembre 2016, 11.

⁸ M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, cit., 43.

proporzionalità⁹): gli ultimi dati disponibili rivelano che nonostante la lunga attesa nel 2017 della formazione del Governo, si prevede la riduzione del debito pubblico al 54,4% ed una crescita che si assesterebbe, nel 2018, al 2,5%.

2. Formulare previsioni sui possibili effetti performativi dell'attuale legge elettorale sembra essere esercizio azzardato, perché variabili come lo svolgimento della campagna elettorale, l'incidenza dei *leader* sullo *shift* del consenso e la consistenza del cosiddetto partito degli indecisi (che per l'appunto, decideranno all'ultimo momento) inducono a cautela.

E, tuttavia, può dirsi che una legge elettorale quale quella in vigore, quasi "costruita" per non produrre alcuna maggioranza tanto da essere definita una "legge ponte" che potrebbe essere modificata subito dopo l'inizio della XVIII legislatura¹⁰ – pur essendo una legge elettorale che attribuirà i seggi con metodo maggioritario – potrebbe essere effettivamente destinata ad ingenerare situazioni difficilmente controllabili (se non impraticabili) sul piano della dinamica della finanza pubblica, soprattutto alla luce delle "proposte" programmatiche di non pochi movimenti e partiti politici, i quali (benché nella maggior parte dei casi "uniti" in una coalizione ma alla ricerca di consensi, ciascuno per proprio conto, secondo logiche tipicamente proporzionalistiche), sembra non considerino adeguatamente (o, forse sarebbe meglio dire facciano finta di ignorare) i vincoli posti dal diritto dell'Unione europea (in molti si prefiggano l'obiettivo di proporre modifiche, ad esempio, al c.d. *Fiscal compact*).

La c.d. "legge Rosato" introduce un sistema misto proporzionale-maggioritario, certo omogeneo fra le due Camere, in uno spazio politico, però, dove, in prevalenza, dominano *leader* senza partiti che si pongono in diretta

⁹ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, 6^a ed., 2013, 21.

¹⁰ V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della Consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1, 2018, 32.

relazione con il pubblico tramite i *mass media*¹¹ o che immaginano di instaurare forme di democrazia diretta che lo stesso Rousseau considerava irrealizzabili¹².

Per quanto riguarda l'assegnazione dei seggi con il sistema maggioritario uninominale, non appare peregrino ipotizzare che, almeno in alcuni casi, possa risultare eletto il candidato meno gradito dalla maggioranza degli elettori (cosiddetto voto "razionale" o strategico), in particolare per quel che concerne i candidati scelti nell'ambito degli accordi di coalizione.

Potrebbero, in tal caso, risultare elevati i "costi politici" per raggiungere un determinato accordo fra i diversi partiti che compongono la coalizione, con differenze significative anche fra aree del territorio. Più saranno i partiti facenti parte della coalizione, più alto sarà il costo dell'accordo, che produrrà conseguenze anche in termini di costituzione dei gruppi parlamentari e, in definitiva, di coerenza complessiva dell'accordo medesimo.

Non è detto, infatti, che l'eletto espressione di una coalizione in un collegio uninominale sosterrà sempre e comunque il governo eventualmente costituito, dando così vita al fenomeno dell'*holding out* (una tale eventualità si è già verificata a seguito delle elezioni del 1994). Vale a dire che, una volta eletto, egli potrebbe scegliere di rimanere (anche solo formalmente, magari iscrivendosi al Gruppo misto o anche ad un gruppo parlamentare d'opposizione) fuori dalla coalizione di governo aumentando in tal modo il peso del cosiddetto "decisore decisivo"¹³ facendo valere, cioè "pesare", il proprio voto parlamentare di volta in volta, cioè su ogni singolo provvedimento, contribuendo, in tal modo, a far salire il "costo" della sua adesione a determinate politiche proposte dal Governo.

Pur volendo, almeno a parole, fugare dubbi in ordine alla possibilità che si verificino fenomeni di consociativismo, così fortemente avversati dai fautori del *winner-take-all system*, in realtà, un sistema che non garantisce l'esistenza di una maggioranza di governo *prima* delle elezioni – una condizione fondamentale anche alla luce delle esigenze poste dalla partecipazione stabile del Governo nei consessi

¹¹ I. DIAMANTI, *Democrazia ibrida*, Roma-Bari, 2014, 17.

¹² S. CASSESE, *Il ritorno dei «generi anfibi»*, in *Corriere della sera*, 6 gennaio 2018.

¹³ G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, cit., 112.

europeo e internazionale – può produrre situazioni di massimizzazione di una pluralità di utilità marginali dei decisori che rischierebbe di compromettere coerenza politica e stabilità di governo, con il frequente ricorso allo strumento della *questione di fiducia*.

Difficile dire, dunque, se la legge elettorale sarà in grado di rappresentare effettivamente le preferenze degli elettori in presenza di procedure di aggregazione tanto complesse quanto, forse, disomogenee anche sul piano dei contenuti politici all'interno delle coalizioni.

3. In Europa molti governi sono governi di coalizione composti da due o più partiti. E non tutti i governi sono governi instabili e, soprattutto, l'alternanza non è certamente un fenomeno di ampia portata¹⁴. È sufficiente fare riferimento al modello tedesco¹⁵ che, nonostante la Grande Coalizione (un chiaro esempio di non alternanza¹⁶), non sembra abbia dato segnali di arretramento dal punto di vista della solidità delle sue finanze pubbliche.

Può dirsi la medesima cosa con riferimento al caso italiano? Le finanze pubbliche italiane sono afflitte dall'endemica problematica dell'elevato debito pubblico, da una spesa pubblica eccessiva, da un dualismo territoriale molto marcato, da una crescita economica che deve ancora stabilizzarsi sugli indici dei Paesi europei "locomotiva", da una forte disoccupazione soprattutto giovanile, e così via. Pur rilevandosi sostanziali similitudini quanto a talune scelte di programma dei partiti e delle coalizioni in materia finanziaria (promesse praticamente identiche ma indicate con espressioni diverse), le proposte non potranno essere realizzate in presenza di condizioni finanziarie non adeguate e, verosimilmente, esse rimarranno lettera morta (soprattutto le proposte politiche, diciamo così, più estreme in quanto giuridicamente impraticabili e comunque

¹⁴ G. PASQUINO, *La legge elettorale, i sistemi politici e 5 cose da non dimenticare*, in www.osservaitalia.it, 7 dicembre 2017.

¹⁵ V. BALDINI, *Tanto per capirci di cosa parliamo: modello elettorale tedesco e acconciamenti all'italiana*, in www.diritti.fondamentali.it, n. 1, 2017, 6 giugno 2017.

¹⁶ G. PASQUINO, *La legge elettorale*, cit.

politicamente irrealistiche perché investono questioni che attengono a più livelli di governo, sovranazionale e internazionale, i quali, oltre tutto, hanno contribuito alla sottrazione del “peso e della responsabilità ai partiti”¹⁷).

Il governo della finanza pubblica, in definitiva, può non dipendere *in toto* dal sistema elettorale prescelto, dovendosi fare i conti, almeno in prima battuta, con le condizioni economiche complessive del Paese e con i ritardi da questo accumulati in tanti anni nell’azione di risanamento, ma anche con lo spostamento delle sedi decisionali dell’indirizzo politico le quali, com’è noto, oggi si collocano in una dimensione non più nazionale¹⁸. Su questo aspetto, infatti, poco potrà fare, da sola, la legge elettorale, sia essa maggioritaria, proporzionale o mista. Insomma, sembrerebbe che “scaricare” sulla legge elettorale le possibili o prevedibili situazioni di instabilità indichi una sorta di *deresponsabilizzazione consapevole*, come per preparare una giustificazione ai fallimenti o alle promesse non mantenute.

Il problema, in ogni caso, non è tanto la forma di governo a dover essere posta in questione quanto gli effetti politici determinati dal sistema elettorale i quali, poi, inevitabilmente, impattano sulla costituzione economica materiale¹⁹. Uno dei *deficit* principali della c.d. “legge Rosato”, infatti, consisterebbe proprio in questo: nel non aver previsto meccanismi che consentano di evitare la frammentazione dei partiti politici (ad esempio: soglie di sbarramento più alte) e, conseguentemente, nel non favorire la formazione di governi di coalizione stabili, perché, almeno stando ai sondaggi, né le due coalizioni né i singoli partiti riusciranno a raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi. E questo, è noto, nell’era della globalizzazione può avere un peso non irrilevante nelle dinamiche finanziarie.

¹⁷ M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, cit., 70.

¹⁸ M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, cit., 72.

¹⁹ G. DI PLINIO, *Costituzione economica e sistema elettorale*, cit., 13.