

## ***Sul progetto di riforma elettorale del Partito democratico (Osservazioni sulla c.d. bozza Vassallo)***

di Franco BASSANINI  
14 novembre 2007

(pubblicato in “Astrid Rassegna” n. 19 del 2007)

**SOMMARIO - 1. – Le ragioni della riforma elettorale e la sconfitta del c.d. modello italiano. 2. – La bozza Vassallo e la prevalenza del modello spagnolo: dal Reno ai Pirenei. 3. – I termini del confronto politico sulla riforma elettorale. 4. – Raffronto fra il modello Vassallo e il sistema tedesco: a) il voto unico e le sue ragioni. 5. – (segue): b) la trasformazione dei voti in seggi. 6. – (segue): ancora sulla trasformazione dei voti in seggi: il livello della soglia di sbarramento implicita e le possibili correzioni. 7. – (segue): c) l’assegnazione dei seggi in soprannumero. 8. – (segue): d) l’individuazione degli eletti, la scelta per l’uninomiale proporzionale, i suoi inconvenienti e una possibile correzione. 9. – Una condizione *sine qua non*: la modifica dei regolamenti parlamentari e della legge sul finanziamento dei partiti.**

1. La c.d. “bozza Vassallo”<sup>1</sup> – sulla quale il segretario del Partito democratico ha aperto un confronto fra i partiti italiani per verificare la possibilità di definire un progetto di riforma elettorale che ottenga una maggioranza ampia in Parlamento – costituisce una **interessante base di discussione** e merita alcuni approfondimenti.

Appare innanzitutto apprezzabile l’evidente sforzo di tener conto non solo delle riflessioni e delle elaborazioni proprie della scuola postduvergeriana, della quale Vassallo è espressione<sup>2</sup>, ma anche delle analisi e delle opinioni sostenute dalla grande maggioranza dei costituzionalisti e dei politologi italiani, la cui crescente convergenza di valutazioni è testimoniata dai quattro seminari di Astrid sulla riforma

---

<sup>1</sup> V. S. VASSALLO, *Un sistema elettorale semplice, per un nuovo bipolarismo. Un po’ tedesco, un po’ spagnolo, un po’ italiano*, in [http://www.astrid-online.it/Dossier-r1/Studi-ric/Vassallo ---sist-elett\\_06\\_11\\_07.pdf](http://www.astrid-online.it/Dossier-r1/Studi-ric/Vassallo---sist-elett_06_11_07.pdf)

<sup>2</sup> Per la quale cfr. per tutti: S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo*, Milano 1984; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Bologna 1991; G. PITRUZZELLA, *Forme di Governo e trasformazioni della politica*, Bari 1996. S. CECCANTI e S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Bologna 2004. E già M. DUVERGER, *La monarchie républicaine*, Paris 1974.

elettorale tenutisi nel corso del 2007<sup>3</sup>.

Pur tra loro divisi sul modello di riforma elettorale più idoneo ad accompagnare il necessario processo di ammodernamento del sistema politico italiano e del nostro sistema istituzionale (con larghi consensi per il sistema uninominale maggioritario a doppio turno secondo il modello francese, e diffusi apprezzamenti anche per sistemi proporzionali ben congegnati secondo i modelli tedesco e spagnolo), tra i costituzionalisti e i politologi italiani è infatti ormai largamente prevalente la critica al c.d. modello italiano<sup>4</sup>, e dunque a sistemi elettorali proporzionali con premio di maggioranza alla coalizione, quali sono quelli adottati in Italia per le elezioni politiche, ma anche per le elezioni regionali, provinciali e comunali (con l'eccezione dei Comuni minori). Sistemi elettorali che hanno favorito l'evoluzione del nostro sistema politico verso un assetto tendenzialmente bipolare, ma non hanno arrestato la tendenza alla frammentazione, e hanno imposto la costruzione di coalizioni *omnibus*, disomogenee e poco coese, buone per vincere, ma non per governare.

Alla lunga, questi sistemi rischiano di rimettere in discussione i passi avanti compiuti in Italia in direzione di una moderna democrazia dell'alternanza tendenzialmente bipolare, poiché la disomogeneità delle coalizioni, la loro scarsa coesione programmatica, l'instabilità dei governi e la loro modesta capacità deliberativa, generano tassi di decisione politica, di efficacia riformatrice, e di rendimento degli esecutivi assai lontani da quelli mediamente conseguiti dalle moderne democrazie governanti<sup>5</sup>.

E così, la dottrina prevalente<sup>6</sup> ha duramente criticato il modello italiano (e la ristretta ma combattiva area culturalpolitica che lo sostiene) sotto due profili del tutto cruciali: innanzitutto, per la sua pretesa di costruire un sistema elettorale che – unico al mondo – garantisca la possibilità per gli elettori di avere *in ogni caso* l'ultima parola nella decisione sulle

---

<sup>3</sup> V. ASTRID, *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli 2007; VV.AA., *Quale legge elettorale serve al Paese?* – Seminario di Astrid, 28 maggio 2007, in <http://www.astrid-online.it/Dossier--r1/Studi--ric/Quale-legg/index.htm>; VV.AA., *Le questioni di ammissibilità dei referendum elettorali* – Seminario di Astrid, 11 giugno 2007, in <http://www.astrid-online.it/Dossier--r1/Studi--ric/Seminario-/index.htm>; VV.AA. *La riforma elettorale e il referendum* - Seminario di Astrid, 9 ottobre 2007, in <http://www.astrid-online.it/Dossier--r1/Studi--ric/La-riforma/>. Ma v. anche i ripetuti interventi di Giovanni SARTORI sulla prima pagina del *Corriere della sera* nel corso del 2006 e del 2007.

<sup>4</sup> Per questa definizione vedi: R. D'ALIMONTE, *Un modello italiano c'è: proporzionale e premier forte*, in *Il Sole-24 Ore*, 8 marzo 2007.

<sup>5</sup> Cfr. F. BASSANINI, *Riforma costituzionale, riforma elettorale e qualità del bipolarismo italiano*, in *Astrid Rassegna*, n. 46 del 15 marzo 2007, riprodotto poi in ASTRID, *La riforma elettorale*, cit., pp. 17 e segg.

<sup>6</sup> V. i saggi di E. CHELI, F. BASSANINI C. PINELLI, S. PASSIGLI, P. A. CAPOTOSTI, B. CARAVITA, V. CERULLI IRELLI, V. LIPPOLIS, V. ONIDA, A. PIZZORUSSO, A. RUGGERI, S. STAMMATI, in ASTRID, *La riforma elettorale*, cit. . Nonché VV. AA. , *Quale legge elettorale serve al Paese?*, cit.

maggioranze e i governi (cosa che, nelle forme di governo parlamentari, si può verificare solo con un sistema elettorale che preveda un premio di maggioranza sufficiente a garantire comunque a un partito o a una coalizione la maggioranza dei seggi parlamentari). In secondo luogo, per la assoluta priorità assegnata - nella definizione degli obiettivi di una buona riforma elettorale - alla costruzione di un sistema suscettibile di imporre la confluenza di tutti i partiti e movimenti politici in due coalizioni predeterminate, chiuse e blindate; dunque di un sistema capace di incapsulare un sistema politico multipolare in una gabbia bipolare rigida.

Per “difendere, rafforzare e consolidare il bipolarismo” (ma in realtà per difendere *questo* bipolarismo) i sostenitori del modello italiano hanno così finito, in questi anni, per negare o dimenticare che un buon sistema elettorale debba anche perseguire altre finalità e altri obiettivi, non meno cruciali. Come: a) garantire la partecipazione democratica, la rappresentatività delle istituzioni e il pluralismo politico, dunque la possibilità di rappresentare adeguatamente tutte le forze politiche che abbiano il consenso di una frazione significativa del corpo elettorale (conseguendo, nel contempo, anche l’obiettivo di canalizzare e “parlamentarizzare” il dissenso); b) dare agli elettori il diritto di valutare e di scegliere non solo i programmi e i leader, ma anche le persone dei candidati destinati a rappresentare ciascuna *constituency*; favorire così un rapporto diretto tra gli eletti e gli elettori, tra gli eletti e le comunità locali, fra gli eletti e il territorio; c) garantire la governabilità, intesa come stabilità dei governi, dunque favorire la formazione di maggioranze stabili<sup>7</sup>; d) contenere e possibilmente ridurre la frammentazione partitica<sup>8</sup>; d) garantire la governabilità, intesa non solo come stabilità, ma anche come idoneità dei Governi e delle maggioranze che li sostengono ad affrontare e risolvere i problemi del Paese, a rispondere alle domande dei cittadini, a realizzare le riforme necessarie; dunque a governare efficacemente (la stabilità delle maggioranze essendo, a tal fine, un requisito necessario ma non sufficiente: occorre anche che le maggioranze siano sufficientemente coese e omogenee).

---

<sup>7</sup> Le maggioranze stabili possono formarsi prima del voto – secondo il modello della c.d. democrazia immediata o di mandato – ma anche dopo il voto. Molti Paesi, europei e non, sono governati da maggioranze per lo più stabili, ma esse non vengono necessariamente e irrevocabilmente definite prima delle elezioni; un mix tra regole costituzionali ed elettorali, assetto del sistema politico e regole di funzionamento dei partiti garantiscono in questi Paesi la stabilità di maggioranze non direttamente consacrate da un mandato elettorale diretto.

<sup>8</sup>Questo obiettivo non coincide con il seguente, ma concorre anch’esso a garantire l’efficacia dei governi. Una maggioranza sufficientemente omogenea ma molto frammentata può restare paralizzata dalle esigenze di visibilità dei leader dei suoi partiti e dalla tentazione di rappresentare interessi di nicchia.

2. Se gli obiettivi di una buona riforma elettorale sono quelli or ora indicati, non sarebbe difficile dimostrare, ancora una volta, che il sistema elettorale più adatto a perseguirli tutti nel contesto della attuale realtà italiana è – di gran lunga – l’uninomiale maggioritario a doppio turno, in uso nella quinta Repubblica francese, magari corretto nei termini della proposta a suo tempo avanzata dalla Commissione Vedel (piccola quota proporzionale, destinata a garantire un “diritto di tribuna” ai partiti che non partecipano al secondo turno).

Solo il Partito democratico (nella sua grande maggioranza) sembra tuttavia favorevole a una riforma ispirata al modello francese. Si tratta dunque di ragionare in termini di *second* (o *third*) *best*, cercando di identificare i sistemi che possano ottenere un consenso maggioritario nell’attuale panorama delle forze politiche italiane.

Nel corso del 2007, un’attenzione crescente si è concentrata sul sistema in uso nella Germania federale tedesca: per esso si sono espressi, negli ultimi mesi, diversi partiti italiani (in primis l’UDC, Rifondazione Comunista, la Sinistra democratica, oltre a numerosi esponenti del neocostituito Partito democratico e, prima, della Margherita e dei DS). Sul sistema tedesco si sono – anche per ciò – concentrati gli strali della dottrina postduvergeriana (del tutto minoritaria, come si sa, ma molto combattiva e molto presente nel sistema dei media)<sup>9</sup>; la quale peraltro, sembra addebitare al sistema tedesco due difetti (l’incapacità di garantire in ogni caso la preventiva scelta del governo e della maggioranza da parte degli elettori, l’incapacità di garantire il bipolarismo “blindato”), che sono a ben vedere propri di tutti i sistemi elettorali democratici, nel contesto di forme di governo parlamentari. E che dunque, più che difetti, appaiono al contrario caratteristiche proprie di qualunque sistema democratico, nell’ambito di sistemi costituzionali quale il nostro, che delinea una forma di governo chiaramente appartenente al genus delle repubbliche parlamentari.

La bozza Vassallo prende atto correttamente della necessità di muovere dal sistema tedesco; ma utilizza tuttavia, dichiaratamente, anche elementi tratti dal sistema in uso in Spagna e dalla esperienza elettorale italiana: il ricorso ai primi incide in modo rilevante sul sistema di trasformazione dei voti in seggi; il ricorso ai secondi sulla scelta degli eletti, cioè dei candidati destinati a occupare i seggi assegnati a ciascun partito.

Quanto rimanga alla fine del modello tedesco, è oggetto di discussione. Anche perché è ben noto, non solo agli studiosi ma anche ai politici, che il

---

<sup>9</sup> V. per es. A. BARBERA, *Riforme istituzionali, la riforma della legge elettorale*, in *Astrid Rassegna*, n. 20/2006; S. VASSALLO, *Il sistema elettorale tedesco è la tomba del bipolarismo*, in *Corriere della sera*, 21 luglio 2007; R. D’ALIMONTE, *Le impossibili nozze teutoniche del bipolarismo*, in *Il Sole-24 Ore*, 15 agosto 2007; G. GUZZETTA, *L’equivoco tedesco*, in *Corriere della sera*, 23 ottobre 2007; S. VASSALLO, *I guai della Germania con il sistema tedesco*, in *Corriere della sera*, 29 ottobre 2007; S. CECCANTI, *Riforma della politica e riforma elettorale*, in *Astrid Rassegna*, n. 17/2007. Per efficaci repliche v. G. SARTORI, *Lo stupidume elettorale*, in *Corriere della sera*, 16 ottobre 2007, e *Modello tedesco e trasparenza*, *ibid.*, 24 ottobre 2007

sistema di trasformazione dei voti in seggi è il cuore del sistema elettorale, quanto meno nei suoi effetti sulla formazione delle maggioranze e dei governi, e, più in generale, sul funzionamento delle istituzioni democratiche. Non è perciò arbitrario dire che, pur partendo da lidi teutonici, la bozza Vassallo si è alla fine attestata in prossimità dei Pirenei.

3. – E' evidente che la possibilità di successo della proposta Vassallo sta nella possibilità di convincere i sostenitori della "soluzione tedesca" ad accettare le variazioni e le integrazioni che essa introduce rispetto a quel modello. O, per converso, nella disponibilità di chi condurrà il confronto fra i partiti (Walter Veltroni, nella veste di segretario del maggior partito della maggioranza) a correggere tali variazioni, ove risulti impossibile raggiungere su qualcuna di esse un consenso maggioritario, ritornando dai Pirenei verso il Reno.

Scarsa mi pare infatti la possibilità di convincere invece i maggiori partiti del centrodestra, che trarrebbero vantaggio da un sistema a prevalenza ispanica quale quello delineato da Vassallo, a rinunciare alla loro pregiudiziale politica (nessuna trattativa con la maggioranza, subito alle elezioni anticipate), alla loro antipatia per i collegi uninominali e alla loro sostanziale preferenza per il sistema elettorale in vigore, magari parzialmente corretto dal referendum Guzzetta-Segni<sup>10</sup>. Una soluzione a prevalenza spagnola dovrebbe peraltro necessariamente passare attraverso la sostituzione del governo di centrosinistra, ora in carica, con un governo istituzionale o di larga coalizione, essendo evidente che essa incontrerebbe una dura opposizione tra i partiti attualmente alleati del Partito democratico nella maggioranza parlamentare.

E' dunque opportuno – mi pare - soffermarsi sui punti di **scostamento tra la bozza Vassallo e il modello tedesco** per valutarne le ragioni, gli effetti e le possibili correzioni.

4. Secondo la bozza Vassallo gli elettori voteranno su un'unica scheda e avranno a disposizione un **voto unico**. In Germania si dispone invece di due voti, ed è possibile lo "split", per esempio votando il candidato della CDU nel collegio uninominale e la lista liberale per la proporzionale.

Si può spiegare la scelta per il voto unico, sottolineando che così il sistema è più semplice e più limpido. Ma anche sottolineando che è il modo più semplice per evitare le "**liste civetta**"; e spiegando che il funzionamento del sistema tedesco verrebbe del tutto sconvolto, se fosse possibile collegare candidati uninominali a "liste civetta".

E' vero che col voto unico si incentiva meno la scelta del "**voto utile**" per i collegi uninominali (e cioè, per esempio, il voto per il candidato del PD, come *second best*, per battere la destra; o il voto per il candidato di

---

<sup>10</sup> Per questa ipotesi, v. R. GUALTIERI, *Legge elettorale. Le due opzioni*, in *Il Mattino* del 13 novembre 2007.

Forza Italia, come *second best*, per battere la sinistra). Ma occorre considerare che, nel modello tedesco così come nella bozza Vassallo, è decisivo il voto di lista ai fini della ripartizione dei seggi; e quindi con il doppio voto si finirebbe per favorire impropriamente le forze minori alle quali, in caso di split, andrebbero più voti nella parte proporzionale, che è però la parte che conta di più nella ripartizione complessiva dei seggi. Nell'esperienza tedesca, infatti, l'elettore non di rado usa il doppio voto per bilanciare la sua scelta, votando per il candidato di uno dei due maggiori partiti (SPD o CDU-CSU) nella scheda uninominale, e votando poi per la lista verde, o liberale, o della Neue Linke sulla scheda per la proporzionale; ma così il bilanciamento "bilancia troppo", perché in fatto – e senza che l'elettore medio se ne renda conto – il secondo voto conta di più.

5. Quanto al **sistema di trasformazione dei voti in seggi** e dunque alla ripartizione dei seggi fra i partiti, la bozza Vassallo si discosta dal modello tedesco in quattro punti tra loro connessi, sui quali adotta nella sostanza soluzioni ispirate al modello spagnolo:

a) la **ripartizione dei seggi** tra i partiti è effettuata **nell'ambito di ciascuna circoscrizione** e non in un collegio unico nazionale come in Germania;

b) vengono previste, a questo fine, **circoscrizioni piccole** di norma comprendenti da 6 a 8 collegi uninominali, e dunque da 12 a 16 seggi (in Germania le circoscrizioni corrispondono invece ai Länder, con una media di 30 seggi per Land);

c) la ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni è effettuata con il **metodo D'Hondt** che favorisce come è noto i partiti più grandi;

d) il contenimento della frammentazione partitica è affidato non a una *Sperrklausel* nazionale come in Germania, ma ad alte soglie di sbarramento di circoscrizione, variabili a seconda dell'ampiezza della circoscrizione.

Queste quattro opzioni hanno nel progetto Vassallo un ruolo chiave. Da una parte si evita così la presentazione di lunghe **liste bloccate**, giustamente impopolari tra gli elettori italiani. Dall'altra, si determina naturalmente una significativa **correzione maggioritaria** a favore dei partiti maggiori, che non si ha invece nel sistema tedesco (nel quale l'effetto maggioritario è – tra i partiti ammessi al riparto dei seggi in applicazione della *Sperrklausel* del 5% - molto modesto, essendo affidato solo alla limitata possibilità di conseguire *Überhangmandate*, cioè seggi in soprannumero nei collegi uninominali). Infine, si può così evitare di fissare una **soglia di sbarramento nazionale**, che potrebbe penalizzare forze politiche fortemente radicate in alcune parti del territorio (come la Lega e la Südtiroler Volkspartei).

6. Le quattro opzioni ricordate or ora (*sub* 4) possono tuttavia provocare in alcuni partiti (disponibili a sostenere il sistema tedesco) una

forte contrarietà, non appena ne avranno adeguatamente valutato gli effetti. Essi infatti potrebbero temere di venire a trovarsi - pur superando mediamente la percentuale del 5% su base nazionale - nella condizione di vedere “sprecati” i voti da loro conseguiti in parecchie circoscrizioni.

Si tratta, a ben vedere, di una preoccupazione fondata, soprattutto se la **soglia di sbarramento implicita** nella maggior parte delle circoscrizioni dovesse collocarsi non intorno al 4/5% ipotizzato nell'appunto di Vassallo (almeno per le circoscrizioni di maggiori dimensioni), bensì intorno (in media) al 6%. Effettivamente, in questo caso (sbarramento intorno al 6%), un partito che ottenesse un risultato del 6% nazionale ben distribuito sul territorio vedrebbe la sua rappresentanza parlamentare quasi dimezzata rispetto a quella che otterrebbe con l'applicazione del modello tedesco puro.

Occorre dunque procedere ad **un'accurata simulazione** della ripartizione dei seggi che deriverebbe dal sistema proposto. Questa simulazione dovrà ovviamente essere effettuata tenendo conto del fatto che, votandosi con il nuovo sistema, l'offerta politico- elettorale ne sarebbe conseguentemente influenzata, spingendo i partiti minori a confluire in partiti di maggiori dimensioni.

In attesa dei risultati di queste simulazioni, il confronto fra i partiti potrebbe essere agevolato se il Partito proponente (il PD) riformulasse per intanto la sua proposta nei termini seguenti: *le dimensioni delle circoscrizioni saranno tali da determinare una soglia di esclusione implicita tra il 4 e il 5%, salvo verificare poi se questo risultato si ottiene con circoscrizioni variabili da 12 a 16 seggi (includenti da 6 a 8 collegi uninominali), ovvero da 16 a 20 (includenti da 9 a 10 collegi uninominali)*. Ciò, ovviamente, sempreché si ritenga necessario ottenere il consenso delle forze politiche in partenza favorevoli al modello tedesco.

Sottolineo che una clausola di sbarramento circoscrizionale implicita tra il 4 e il 5% ha probabilmente effetti di semplificazione superiori a uno sbarramento nazionale del 5%, perché comunque un partito di medie dimensioni “sprecherebbe” i voti ottenuti nelle circoscrizioni dove è più debole (mentre in Germania, una volta superato il 5%, usa tutti i suoi voti).

Aggiungo che, inoltre, nelle piccole Regioni (Umbria, Molise, Basilicata), la soglia implicita sarebbe comunque molto maggiore, aumentando la percentuale di voti “sprecati” da parte delle forze politiche di medie dimensioni.

Non varrebbe obiettare che con circoscrizioni “un po' meno piccole” si renderebbe necessaria anche la presentazione di liste bloccate un po' più lunghe, certamente non gradite all'opinione pubblica. Non si deve infatti dimenticare che nella proposta Vassallo le liste bloccate hanno un ruolo comunque marginale, poiché per l'individuazione degli eletti si propone di privilegiare i risultati ottenuti nei collegi uninominali, discostandosi anche qui dal modello tedesco puro. Dunque, nell'ambito delle liste bloccate sarebbero di fatto eletti non più di qualche decina di deputati su

630. Nella proposta Vassallo, si fa ricorso infatti alle liste bloccate solo allorché un partito abbia ottenuto in una circoscrizione più della metà dei seggi assegnati alla circoscrizione stessa. E' evidente che l'ipotesi – di per sé rarissima – potrà verificarsi solo per i partiti maggiori e per essi solo per i capilista. Gli altri candidati della lista bloccata potranno caso mai essere “ripescati” in corso di legislatura per effetto di dimissioni o decesso dei deputati eletti.

7. Su un altro punto la proposta si scosta dal modello tedesco. In quest'ultimo, laddove i candidati di un partito nei collegi uninominali abbiano vinto in un numero di collegi superiore ai seggi spettanti al partito sulla base del riparto proporzionale, i seggi in più restano assegnati ai candidati vincenti **in soprannumero** (*Überhangmandate*); nella proposta Vassallo vanno invece a ridurre i seggi complessivi da distribuire con il metodo proporzionale D'Hondt.

Si determina così una correzione maggioritaria, peraltro assai modesta, poiché non è probabile che la eccedenza accennata si verifichi frequentemente (in Germania, nell'attuale composizione del Bundestag, gli *Überhangmandate* sono solo 16 su 598 deputati, 9 della SPD e 7 della CDU).

Si tratta comunque di una soluzione già ipotizzata nel disegno di legge Salvi-Villone<sup>11</sup> presentato all'inizio di questa legislatura; e soprattutto di una soluzione imposta dalla nostra Costituzione, la quale determina in cifra fissa i membri delle due Camere e dunque non ammette mandati in soprannumero.

8. Veniamo così all'ultimo elemento di scostamento dal modello tedesco puro, concernente la **individuazione degli eletti** nell'ambito delle liste: mentre in Germania metà degli eletti (o poco meno, in caso di *Überhangmandate*) è eletto nelle liste regionali bloccate, nella proposta Vassallo si privilegia a tal fine l'esito del voto per i collegi uninominali e il ricorso alle liste bloccate è solo residuale e eccezionale. Gli eletti saranno dunque non solo, come in Germania, i **vincitori** in ciascun collegio uninominale (*first past the post*), ma anche i **migliori perdenti** di ciascun partito nei collegi uninominali; potranno essere addirittura **tutti** i candidati di un partito nei collegi uninominali, quando un partito abbia ottenuto nella circoscrizione la metà dei seggi assegnati alla circoscrizione stessa. Solo nel caso di un partito che abbia diritto a più della metà dei seggi assegnati alla circoscrizione, si farà ricorso alla lista bloccata per coprire i seggi che superano la metà. Al fine della individuazione degli eletti il metodo prescelto è dunque, al 99 per cento, l'uninomiale proporzionale, sperimentato in Italia nelle elezioni del Senato durante la prima Repubblica, nella elezione del Senato secondo la legge Mattarella e in uso oggi nelle elezioni provinciali.

---

<sup>11</sup> A.S. 1391, *Riforma delle norme sulla elezione della Camera dei deputati*, presentato il 13 marzo 2007, di iniziativa dei senn. Salvi e Villone.



La proposta Vassallo, privilegiando sul punto, il meccanismo uninominale, viene incontro alla richiesta degli elettori di valutare direttamente le persone dei candidati, di "vederli in faccia" nel corso della campagna elettorale, di avere parlamentari legati al territorio e in grado di mantenere un rapporto costante e vero con le comunità locali. In più consentirebbe – a chi lo vuol fare, e per esempio al PD – di ricorrere più agevolmente ad "**elezioni primarie**" per la scelta dei candidati (metodo utilizzabile anche per scegliere i componenti di una lista bloccata, ma in tal caso con difficoltà e effetti distorsivi segnalati da molti studiosi).

La proposta ha dunque, su questo punto, buone ragioni. Ciononostante, potrebbe suscitare l'opposizione di alcuni dei partiti favorevoli al modello tedesco puro. Essi potrebbero infatti trovarsi in tal caso nella condizione di **non avere collegi sicuri dove candidare i loro leader**. Le liste bloccate, nel caso di partiti di media grandezza, non esprimerebbero infatti, nel sistema proposto, alcun eletto, non essendo ipotizzabile che un partito medio ottenga più di metà dei seggi di una circoscrizione. Il partito medio dovrebbero dunque affidarsi, per eleggere i suoi leaders, al gioco delle migliori percentuali nell'ambito di ciascuna circoscrizione; ma gli esiti di questa partita non sono facilmente prevedibili, specie in prima battuta, quando non si sarà ancora in grado di valutare esattamente le reazioni dell'elettorato al nuovo sistema elettorale e alla connessa ristrutturazione dell'offerta politica.

Per evitare queste critiche la proposta potrebbe essere corretta nel modo seguente. Una volta determinato il numero dei seggi spettanti a ciascun partito, circoscrizione per circoscrizione, questi seggi sarebbero ovviamente assegnati – come in Germania - innanzitutto ai candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti nei collegi uninominali. Se il partito ha diritto ad altri seggi, il primo di questi sarebbe assegnato al **capolista della lista bloccata circoscrizionale**, i successivi ai **migliori perdenti** nei collegi uninominali. Gli altri candidati nella lista bloccata verrebbero eletti solo nel caso, tanto raro da risultare quasi impossibile, che i candidati nei collegi uninominali non fossero sufficienti. Essi potrebbero tuttavia subentrare nel corso della legislatura nel caso di vacanza di un seggio, sempre se tutti i candidati nei collegi uninominali fossero già stati utilizzati.

Il nome del capolista della lista bloccata potrebbe essere indicato sulla scheda, a fianco del candidato nel collegio uninominale (ma in modo da non produrre confusione negli elettori che devono sapere chiaramente chi è candidato a rappresentare il collegio e chi a rappresentare la circoscrizione). Ovviamente sarebbe agevole – per i partiti che lo volessero fare – designare il capolista della lista bloccata, così come i candidati in ciascun collegio uninominale, col metodo delle **elezioni primarie**.

9. Deve essere infine sottolineata la necessità di accompagnare la riforma elettorale con una parallela riforma della legge sul **finanziamento dei partiti** (in modo da riservare i rimborsi elettorali ai partiti che abbiano presentato proprie liste alle elezioni, col divieto di ripartirli a favore di altri partiti) e con la riforma **dei regolamenti parlamentari** (in modo da consentire la formazione di propri gruppi parlamentari solo ai partiti che hanno presentato proprie liste, e da collocare tutti gli altri parlamentari nel gruppo misto, compresi quelli fuoriusciti da un partito in seguito a scissioni).

La riforma della legge sui rimborsi elettorali potrebbe essere collocata nella stessa legge elettorale, la riforma dei regolamenti parlamentari probabilmente no, data l'autonomia regolamentare delle Camere.

Sarebbe anche bene accompagnare la riforma elettorale con l'approvazione della **riforma costituzionale** oggi in discussione alla Camera (riduzione dei parlamentari, competenza della sola Camera per la fiducia, trasformazione del Senato in Senato federale con limitati poteri legislativi, rafforzamento dei poteri del Premier, sfiducia costruttiva, rafforzamento dei poteri di controllo del Parlamento, ecc.)<sup>12</sup>. Tale legge potrebbe utilmente completare una riforma di stampo tedesco o spagnolo<sup>13</sup>, evitando di caricare sulla sola riforma del sistema elettorale le esigenze (e le aspettative) di ristrutturazione e ammodernamento del sistema politico e istituzionale. (*Franco Bassanini*).

---

<sup>12</sup> A.C. 553-A, *Modifica di articoli della seconda parte della Costituzione concernenti forma di governo, composizione e funzioni del Parlamento, limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera e del Senato*

<sup>13</sup> V. VV.AA. *Seminario di Astrid sulla proposta di riforma costituzionale*, Roma, 18 ottobre 2007, in <http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Studi--ric/Seminario-/>; M. LUCIANI, *Prime osservazioni sul disegno di legge A.C. 553 recante modifiche alla seconda parte della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2007; F. BASSANINI, *Istituzioni: le riforme necessarie, le riforme possibili*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2007.