

## La riforma elettorale in discussione alla Camera<sup>1</sup>

*di Mauro Volpi*

1. Nel ringraziare il Presidente e i componenti della Commissione per l'invito che mi è stato rivolto, dichiaro subito che condivido l'obiettivo che è al centro della proposta di legge consistente nell'adozione di un sistema proporzionale corretto per l'elezione di Camera e Senato. Insisto sull'aggettivo "corretto" in quanto non sono mancati nei mesi scorsi commenti critici che hanno paventato il ricorso ad un sistema proporzionale "puro" simile a quello che ha operato fino al 1993. Intanto va rilevato che il sistema elettorale vigente fino al 1993, pur essendo fortemente proporzionale, prevedeva alla Camera una soglia di sbarramento, in quanto stabiliva che una lista potesse accedere al riparto nazionale dei seggi non assegnati nelle circoscrizioni solo se avesse ottenuto un quoziente circoscrizionale e almeno 300.000 voti su scala nazionale, il che nelle elezioni del 1972 impedì l'accesso alla rappresentanza al PSIUP che aveva ottenuto 648.000 voti su scala nazionale (l'1,9%) ma senza conseguire il quoziente in alcuna circoscrizione. Ma soprattutto non vedo come possa essere qualificato come proporzionale "puro" un sistema che nella proposta in discussione prevede una clausola di sbarramento del 5% dei voti su scala nazionale per l'accesso alla rappresentanza parlamentare. Sulla ragionevolezza dell'entità della clausola dirò dopo, ma l'esistenza di una soglia di sbarramento significativa impedisce certamente di qualificare come puro il sistema proporzionale proposto.

---

<sup>1</sup> Memoria presentata il 10 giugno 2020 nel corso della audizione di fronte alla I Commissione della Camera dei deputati, Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 2329 Brescia, recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali».

2. In via preliminare va rilevato che il sistema elettorale proporzionale, al di là di quello che potrebbe far credere la vulgata maggioritarista diffusa in Italia, è di gran lunga dominante negli Stati democratici. In particolare, sui 27 Stati membri dell'Unione Europea ben 22 hanno un sistema di tipo proporzionale che è per lo più di tipo corretto (le correzioni più frequenti sono la previsione di una clausola di sbarramento e la ridotta dimensione dei collegi elettorali che distribuiscono un basso numero di seggi). Dopo l'uscita del Regno Unito dalla UE, l'unico Paese ad adottare un sistema integralmente maggioritario (a doppio turno) è la Francia, dove da molti anni è in discussione la proposta di introdurre una quota di seggi da assegnare con il proporzionale e il 28 agosto 2019 il Governo ha presentato all'Assemblea Nazionale il progetto di legge ordinaria n. 2205 in base al quale il 20% dei seggi sarebbero attribuiti con un sistema proporzionale per liste concorrenti a livello nazionale. Solo in quattro Stati è previsto un sistema misto, che in Bulgaria e in Italia è a netta predominanza proporzionale (pari rispettivamente ai 5/6 e a poco meno dei 2/3 dei seggi), e in Lituania prevede una ripartizione paritaria dei seggi. Solo in Ungheria il sistema è a dominante maggioritaria, in quanto il 53% dei seggi è attribuito in collegi uninominali con sistema maggioritario a turno unico e per quelli da distribuire con sistema proporzionale sono stabilite alte clausole di sbarramento del 5% per la lista singola e del 10% o del 15% per le liste coalizzate, a seconda che siano due o più di due. Si tratta di un sistema fortemente distorsivo che ha consentito al partito di governo nelle ultime elezioni del 2018 di conquistare i due terzi dei seggi (che gli permettono anche di modificare liberamente la Costituzione) senza avere raggiunto la metà più uno dei voti validi.

Inoltre, va rilevato che in 16 Stati della UE il principio della rappresentanza proporzionale è sancito nella Costituzione e quindi non può essere pregiudicato da una legge ordinaria, in quanto viene considerato come una connotazione della natura democratica dello Stato. D'altro lato vi sono 11 Stati, compresa l'Italia, nei quali il sistema elettorale non essendo costituzionalizzato può essere scelto con legge

ordinaria. Non si tratta ovviamente di Stati meno democratici, in quanto la scelta del sistema elettorale deve essere la più adeguata rispetto al contesto politico-istituzionale. Tuttavia, non può essere sottovalutata in chiave comparativa la propensione proporzionalistica di un'ampia maggioranza di ordinamenti democratici.

3. Una ragione di fondo che giustifica la scelta di un sistema elettorale proporzionale deriva dal bilancio dell'applicazione dei sistemi "simil-maggioritari" adottati in Italia dal 1993. Uso l'espressione "simil-maggioritari" in quanto non si è mai trattato di autentici maggioritari, i quali, com'è noto, non garantiscono con certezza che una forza politica o una coalizione ottenga la maggioranza assoluta dei seggi e neppure che vinca quella che ha ottenuto il più alto numero di voti. Si è trattato quindi di sistemi misti, con una quota di seggi attribuiti in collegi uninominali con sistema maggioritario all'inglese, o formalmente proporzionali, ma corretti con il meccanismo ipermaggioritario del premio di maggioranza che assegnava alla lista o alla coalizione arrivata in testa il 54% dei seggi, correttivo assai raro nelle democrazie europee (esistente solo in Grecia dove consiste nell'attribuzione di un numero di seggi fisso al primo partito che non gli consente con certezza di conquistare la maggioranza assoluta dei seggi). Inoltre entrambe le leggi che prevedevano il premio di maggioranza sono state bocciate dalla Corte Costituzionale, la n. 270 del 2005 con la sent. n. 1 del 2014, la n. 52 del 2015 con la sent. n. 35 del 2017, in quanto il premio era configurato secondo modalità che comprimavano il principio della rappresentanza e l'eguaglianza del voto. Ora, i sistemi elettorali suddetti non hanno prodotto gli effetti che venivano auspicati dai loro sostenitori. In particolare non si è avuta una significativa riduzione del numero dei partiti rappresentati, in quanto i piccoli partiti hanno potuto usufruire di candidati di coalizione nella quota maggioritaria o della loro appartenenza ad una coalizione, che ha consentito il loro accesso alla rappresentanza anche quando avevano una percentuale di voti talmente ridotta che ai tempi del sistema proporzionale vigente fino al 1993 avrebbe impedito loro di avere degli eletti (in particolare la legge n. 270 del 2005 faceva salva in ogni coalizione anche la lista più votata tra quelle che avessero

ottenuto meno del 3% dei voti). In secondo luogo, non si sono prodotti governi stabili di legislatura, in quanto la spinta a formare coalizioni preelettorali di comodo e eterogenee e quindi non adatte a governare e preda di costanti divisioni ha dato vita a 16 governi in poco più di 25 anni. Infine, è stata lontana dal vero la retorica del Governo scelto direttamente dagli elettori e che si forma la sera del voto, per non parlare della asserita elezione popolare di fatto del Presidente del Consiglio, in quanto non sempre i risultati elettorali sono stati netti in entrambe le Camere e in varie legislature si sono avuti cambi sia del Governo sia del Presidente del Consiglio. Inoltre, quella retorica, come più volte ha ammonito Giovanni Sartori, era fuori dalla logica della forma di governo parlamentare nella quale è il Parlamento e non il corpo elettorale a dare vita al Governo e la possibilità di una indicazione popolare deriva da contesti bipartitici o comunque dalla netta prevalenza di due partiti o di due coalizioni omogenee. Tale possibilità si realizza sempre meno anche nella prassi delle più importanti democrazie. Nello stesso Regno Unito in due delle ultime quattro legislature nessun partito ha avuto la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei Comuni e si sono formati nel 2010 un governo di coalizione conservatori-liberaldemocratici e nel 2017 un governo conservatore di minoranza fondato sull'appoggio esterno degli unionisti nordirlandesi. In altri ordinamenti democratici europei la crisi dei partiti tradizionali e l'accesso alla rappresentanza di nuove forze politiche, anche estreme o non collocabili lungo l'asse tradizionale destra-sinistra, ha determinato serie difficoltà e richiesto tempi lunghi nella formazione del Governo e dato vita a coalizioni con un'esigua maggioranza, come si è verificato in Germania e in Spagna.

Per quanto riguarda il nostro Paese, trovo francamente surreale sostenere, come ha fatto D'Alimonte (in *Il Sole 24 Ore* del 11 gennaio 2020), che la proposta di un sistema proporzionale corretto segnerebbe il ritorno alla cd "Prima Repubblica" e la fine del bipolarismo, come se il bipolarismo anomalo e muscolare nato soprattutto a partire dal 1996 non si sia esaurito con le elezioni del 2013 se non già nel 2011 con la crisi del quarto governo Berlusconi che in seguito al risultato delle elezioni del 2008 godeva ad inizio legislatura di una fortissima maggioranza in entrambe le Camere.

4. La scelta di un sistema proporzionale è giustificata non solo dal rendimento non positivo dei sistemi adottati negli ultimi 27 anni, ma anche dalla considerazione degli effetti che l'adozione di sistemi maggioritari o con significative componenti maggioritarie potrebbe produrre nell'attuale contesto politico italiano. In particolare il ricorso a sistemi maggioritari, a un turno o a due turni, determinerebbe enormi effetti distorsivi a danno di partiti minori e anche di media consistenza e il monocromatismo politico di intere aree geografiche. Inoltre, al pari di sistemi con forti correttivi maggioritari, potrebbero attribuire a un partito o a una coalizione la maggioranza dei due terzi dei seggi nelle Camere che avrebbe il potere di modificare la Costituzione senza che fosse possibile il ricorso al referendum. Vi è quindi la necessità di salvaguardare la Costituzione da eventuali colpi di mano da parte di una maggioranza parlamentare che potrebbe non corrispondere alla maggioranza dei voti. A tal proposito va ricordato che già in passato vi è stato il tentativo della maggioranza parlamentare, di centro-destra nel 2005, di centro-sinistra nel 2016, di modificare un'ampia parte della Costituzione, ma l'approvazione delle riforme con la sola maggioranza assoluta ha reso possibile lo svolgimento di referendum che hanno bocciato i testi approvati dal Parlamento. Tali tentativi e l'adozione di sistemi elettorali con una forte componente maggioritaria avrebbero consigliato, come fu suggerito da autorevoli costituzionalisti, di modificare l'art. 138 Cost., per rendere obbligatoria la maggioranza dei due terzi dei componenti delle Camere e quindi spingere ad una ampia condivisione parlamentare delle revisioni costituzionali. Ciò non è avvenuto e quindi vi è il pericolo che la coalizione vincente grazie ai meccanismi elettorali possa modificare a suo piacimento la Costituzione.

Tale eventualità sarebbe ancora più probabile con l'attuale sistema elettorale nell'ipotesi in cui il referendum popolare approvasse la proposta di riduzione del numero dei parlamentari deliberata dal Parlamento. Infatti in tal ipotesi con la legge elettorale n. 165 del 2017 vi sarebbe una forte compressione della rappresentatività politica e territoriale, per non parlare della natura abnorme dei collegi uninominali

(ciascuno dei quali al Senato avrebbe fino a un milione di abitanti). In particolare nelle Regioni più piccole la riduzione dei seggi ne determinerebbe l'intera attribuzione ai primi due o ai primi tre partiti con la esclusione di liste che potrebbero avere ottenuto un numero ragguardevole di consensi. Vi sarebbe quindi un rafforzamento dell'effetto maggioritario, il che rende ancora più necessaria una modificazione del sistema elettorale in senso proporzionale.

5. Entrando nel merito della proposta di legge Brescia, esprimo piena condivisione sull'eliminazione dei collegi uninominali e quindi della quota maggioritaria presente nella legge elettorale vigente, che risulta congruente rispetto all'obiettivo della proporzionalizzazione del sistema elettorale. Per la verità si poteva immaginare anche una diversa soluzione che, recependo il modello tedesco, attribuisse la metà dei seggi ai candidati vincenti nei collegi uninominali e l'altra metà alle liste concorrenti, ma con una distribuzione proporzionale dei seggi basata sul secondo voto di lista. Ma tale ipotesi porrebbe problemi di non facile soluzione, come la possibile attribuzione di seggi in eccedenza e di seggi compensativi che renderebbe variabile il numero dei parlamentari, richiedendo in Italia una revisione costituzionale.

L'eliminazione della quota maggioritaria comporta anche il venir meno della possibilità per le liste di dare vita ad una coalizione. Ciò non esclude che fra i partiti possano esservi accordi politico-programmatici preelettorali, ma non impone che l'alleanza sia mantenuta dopo le elezioni, come del resto è già avvenuto dopo quelle del 2018 in conformità alla logica della forma di governo parlamentare. Ne consegue anche l'eliminazione dell'obbligo di indicare il "capo" della forza politica, che, a parte l'infelice terminologia adottata già nel 2005, risulterebbe priva di senso in un contesto proporzionalistico ed è stato varie volte smentito nella prassi, diventando del tutto ininfluenza nelle ultime due legislature, nelle quali si sono succeduti alla guida del Governo personalità che non rientravano tra i "capi" politici designati prima del voto. Infine la soppressione dei collegi uninominali va apprezzata perché determina il superamento della previsione abnorme che nell'attuale legge elettorale impone il voto

congiunto al candidato nel collegio uninominale e alla lista o alle liste alle quali è collegato. Si tratta di una palese violazione della libertà dell'elettore, il quale non può esprimere un voto differenziato, com'è previsto in Germania (dove è frequentemente utilizzato) e in Italia nei Comuni con più di 15.000 abitanti e anche in alcune Regioni tra voto al candidato Sindaco o Presidente e voto di lista, che gli consente di premiare o sanzionare le candidature personali presentate dai partiti.

6. Una volta dichiarato il mio accordo con la filosofia di fondo che ispira la proposta di legge elettorale, mi permetto di formulare una osservazione e tre rilievi critici.

L'osservazione riguarda il diverso meccanismo di ripartizione dei seggi, che per la Camera avviene a livello nazionale, mentre per il Senato è su "base regionale", come prescrive l'art. 57, c. 1, Cost. A questo proposito sottolineo che, qualora fosse approvata la proposta di legge costituzionale C. 2238, presentata alla Camera il 6 novembre 2019, che prevede la sostituzione della base circoscrizionale a quella regionale per l'elezione del Senato, la legge elettorale dovrebbe essere comunque rivista in quanto non avrebbe più ragione di sussistere la differenziazione suddetta.

Il primo rilievo critico riguarda l'entità della clausola di sbarramento. Tale correttivo alla proporzionalità nella distribuzione dei seggi è a mio avviso necessario al fine di evitare una eccessiva frammentazione della rappresentanza politico-parlamentare. Tuttavia, l'entità della clausola va valutata non in astratto ma in relazione al contesto in cui deve operare. A tal proposito è bene ricordare che la soglia del 3% stabilita nella legge elettorale vigente è stata superata nelle elezioni del 2018 solo da sei liste e, come ho già detto, l'ingresso in Parlamento di esponenti di partiti anche di ridottissime dimensioni è stato reso possibile proprio dalla quota maggioritaria grazie alle candidature di coalizione nei collegi uninominali. Con la proporzionalizzazione del sistema elettorale verrebbe meno qualsiasi ancora di salvezza per i partiti di ridottissime dimensioni. Ma la clausola del 5% va oltre questo obiettivo, in quanto, se

si prende come punto di riferimento la partecipazione al voto nelle ultime elezioni politiche del 2018, equivarrebbe a circa 1.640.000 voti alla Camera e a 1.500.000 voti al Senato e quindi comporterebbe l'esclusione dal Parlamento (salvo forse per un limitatissimo numero di seggi previsti dal cd "diritto di tribuna") anche di liste dotate di una rappresentatività non trascurabile; quindi, stando all'assetto attuale del sistema politico, è ragionevole prevedere che non verrebbero ad essere rappresentati alcuni milioni di votanti. Alla luce di questa considerazione la clausola del 5% appare troppo elevata e dovrebbe essere opportunamente ridotta in modo da consentire l'accesso alla rappresentanza di partiti di dimensioni non trascurabili.

Ciò consentirebbe di eliminare la previsione del cd "diritto di tribuna", che alle liste al di sotto della soglia di sbarramento attribuirebbe alla Camera un seggio per ogni quoziente conseguito, qualora abbiano ottenuto almeno tre quozienti circoscrizionali in due regioni, e al Senato un seggio per ogni quoziente ottenuto in una regione. Si tratta di un correttivo già di per sé di scarso significato e che non corrisponde affatto a quello previsto in Germania, dove le liste collegate a candidati vincenti in tre collegi uninominali, in alternativa al conseguimento del 5% dei voti, hanno il diritto di partecipare alla ripartizione dei seggi a livello nazionale.

Un secondo e più serio rilievo critico riguarda la riproposizione delle liste bloccate. Questa è stata bocciata dalla Corte costituzionale con riferimento alla legge n. 270 del 2005, trattandosi di liste lunghe inserite in collegi di ampie dimensioni, che privava l'elettore della libertà di scelta dei propri rappresentanti. Successivamente la Corte ha ritenuto non in contrasto con la Costituzione la previsione contenuta nella legge n. 52 del 2015 dei capilista bloccati per tre ragioni: la ridotta dimensione dei collegi plurinominali, la limitazione del blocco ai soli capilista, la possibilità di esprimere due preferenze per gli altri candidati purché di sesso diverso. Di queste tre condizioni solo la prima viene considerata dalla proposta, con la previsione di collegi plurinominali che attribuiscono da 3 a 8 seggi alla Camera e da 2 a 8 seggi al Senato, ma non le altre due. Tra l'altro va considerato che il numero dei candidati nei collegi plurinominali viene ad essere raddoppiato, il che può suscitare qualche dubbio sulla conoscibilità dei

candidati da parte degli elettori e quindi sulla legittimità costituzionale della soluzione proposta. In ogni caso la libertà dell'elettore verrebbe ad essere sacrificata per tutti i candidati, in conseguenza dell'abolizione dei collegi uninominali, e si perpetuerebbe così una situazione nella quale sono i vertici o direttamente il leader del partito a scegliere i candidati, collocando in una posizione più sicura quelli fedeli alla propria linea, o questi sono il frutto di una scelta, spesso casuale, da parte di ristretti gruppi di militanti. Ciò costituisce uno dei fattori che in passato hanno più contribuito ad accentuare il distacco tra elettori ed eletti e hanno favorito anche il fenomeno del "transfughismo" di parlamentari che non hanno alcun rapporto di fedeltà nei confronti né del partito né degli elettori. L'alternativa di un voto con doppia preferenza di genere avrebbe diversi vantaggi: rinsalderebbe il rapporto tra elettori ed eletti, obbligando i partiti a scelte più oculate e democratiche, darebbe maggiori possibilità alla elezione di donne (come avviene nei Comuni e in metà delle Regioni), consentirebbe di superare il sistema barocco di ripartizione dei seggi a tre livelli (nazionale, circoscrizionale e collegiale) per la Camera, a due livelli (regionale e collegiale) per il Senato, derivante dalla necessità di rispettare la condizione di liste bloccate brevi posta dalla Corte costituzionale, e che favorisce il fenomeno dello slittamento di seggi tra collegi diversi. Aggiungo che sarebbe indispensabile dare attuazione al "metodo democratico" previsto dall'art. 49 Cost., disciplinando in linea generale le possibili modalità di presentazione delle candidature da parte di militanti dei partiti o anche da gruppi di elettori come fa la legge elettorale della Germania.

Il terzo rilievo critico riguarda la previsione delle pluricandidature che consente la presentazione di un candidato in più collegi plurinominali fino a un massimo di cinque. Tale disposizione potrebbe essere utilizzata non solo per l'elezione di dirigenti di partito, ma anche di coloro che siano graditi al leader di turno. Sarebbe quindi opportuno vietare tale possibilità, come avviene in Germania e in Spagna, o quanto meno ridimensionarla (a un massimo di due o tre collegi).

7. In conclusione, ritengo che la proposta, pur con la necessità di alcune modificazioni, rappresenti nel complesso un passo avanti positivo che ci libera dalla propaganda maggioritaria che ha imperversato negli ultimi decenni e può tornare a valorizzare il ruolo dei partiti come corpi collettivi e rappresentativi delle esigenze presenti nella società e del Parlamento come organo di indirizzo e di controllo e di intermediazione tra corpo elettorale e Governo.