

**COMMISSIONE I**  
**AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA**  
**DEL CONSIGLIO E INTERNI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

6.

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 GIUGNO 2020**

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GIANLUCA VINCI

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>PER LA DETERMINAZIONE DEI COLLEGI ELETTORALI PLURINOMINALI »</b>	
Vinci Gianluca, <i>Presidente</i> .....	3	<b>Audizione in videoconferenza di Antonio Floridia, direttore dell'Osservatorio elettorale e del settore « Politiche per la partecipazione » della Regione Toscana:</b>	
<b>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</b>		Vinci Gianluca, <i>Presidente</i> .....	3, 5
		Floridia Antonio, <i>direttore dell'Osservatorio elettorale e del settore « Politiche per la partecipazione » della Regione Toscana</i> .....	3
		<b>Audizione in videoconferenza del professor Carlo Fusaro, Professore di diritto eletto-</b>	

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Movimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Cambiamo!-Alleanza di Centro: Misto-NI-USEI-C!-AC; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Centro Democratico-Radicali Italiani-+Europa: Misto-CD-RI-+E; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE; Misto-Popolo Protagonista - Alternativa Popolare: Misto-PP-AP.

	PAG.		PAG.
<b>rale e parlamentare presso l'Università di Firenze:</b>		Tremul Maurizio, <i>Presidente dell'Unione italiana</i> .....	16
Vinci Gianluca, <i>Presidente</i> .....	5, 7, 8	<b>Audizione del professor Stefano Passigli, già professore ordinario di scienza della politica presso l'Università di Firenze:</b>	
Ceccanti Stefano (PD) .....	8	Vinci Gianluca, <i>Presidente</i> .....	18, 21, 23, 24
Fusaro Carlo, <i>Professore di diritto elettorale e parlamentare presso l'Università di Firenze</i> .....	5, 8	Forciniti Francesco (M5S) .....	21, 24
<b>Audizione in videoconferenza di Ksenija Dobrila, Presidente dell'Unione culturale economica slovena:</b>		Passigli Stefano, <i>già Professore ordinario di scienza della politica presso l'Università di Firenze</i> .....	18, 23, 24
Vinci Gianluca, <i>Presidente</i> .....	8, 10	<b>ALLEGATI:</b>	
Dobrila Ksenija, <i>Presidente dell'Unione culturale economica slovena</i> .....	8	<i>Allegato 1:</i> Memoria presentata dal direttore dell'Osservatorio elettorale e del settore « Politiche per la partecipazione » della Regione Toscana, Antonio Floridia .....	25
<b>Audizione di Peter Močnik, Presidente della Slovenska skupnost:</b>		<i>Allegato 2:</i> Memoria presentata dal professor Carlo Fusaro .....	56
Vinci Gianluca, <i>Presidente</i> .....	10, 12	<i>Allegato 3:</i> Memoria presentata dal Presidente della Slovenska skupnost, Peter Močnik ..	62
Forciniti Francesco (M5S) .....	12	<i>Allegato 4:</i> Documentazione presentata dal Presidente della Confederazione delle Organizzazioni Slovene, Walter Bandelj, e dal Presidente dell'Unione italiana, Maurizio Tremul .....	66
Močnik Peter, <i>Presidente della Slovenska skupnost</i> .....	10		
<b>Audizione di Walter Bandelj, Presidente della Confederazione delle Organizzazioni Slovene e di Maurizio Tremul, Presidente dell'Unione italiana:</b>			
Vinci Gianluca, <i>Presidente</i> .....	12, 17		
Bandelj Walter, <i>Presidente della Confederazione delle Organizzazioni Slovene</i> .....	12		

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
GIANLUCA VINCI

**La seduta comincia alle 15.35.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione in videoconferenza di Antonio Floridia, direttore dell'Osservatorio elettorale e del settore « Politiche per la partecipazione » della Regione Toscana.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'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 », l'audizione in videoconferenza di Antonio Floridia, direttore dell'Osservatorio elettorale e del settore « Politiche per la partecipazione » della Regione Toscana, al quale chiedo di contenere l'intervento in circa dieci minuti.

ANTONIO FLORIDIA, *direttore dell'Osservatorio elettorale e del settore « Politiche per la partecipazione » della Regione Toscana*. Grazie per l'invito, mi riservo di

consegnare un testo scritto nel quale articolare meglio tutte le motivazioni del mio intervento. Ho colto l'occasione di questa audizione per proporre un testo che vada oltre l'immediatezza della questione all'ordine del giorno, per ricostruire anche le vicende delle riforme elettorali che in Italia si sono succedute nell'ultimo quarto di secolo, da un particolare punto di vista. Il mio, infatti, non è il punto di vista di un giurista o di un costituzionalista, ma quello di un politologo. La scienza politica ha molte cose da dire, con un suo specifico approccio disciplinare. L'approccio che ho seguito è quello di analizzare le riforme elettorali dal punto di vista delle idee e dei modelli di democrazia che sono stati impliciti in queste riforme, da una prima fase (caratterizzata da una logica maggioritaria temperata, con la legge Mattarella), alle tendenze sempre più apertamente plebiscitarie che si sono manifestate dapprima con la legge Calderoli, e poi con il progetto dell'*Italicum*, che non ha avuto attuazione, per arrivare all'ultima riforma e alle legge oggi vigente, per la quale, secondo me, non è più nemmeno possibile indicare una particolare ispirazione politico-culturale o normativa ma in cui domina piuttosto, rispetto a quello che Giovanni Sartori definiva ingegneria elettorale, il « *bricolage* » elettorale, ovvero un assemblaggio contraddittorio di logiche diverse. Dal punto di vista generale, il caso italiano ormai è un caso da manuale, espressione di una sorta di teorema: quando la questione della riforma elettorale rimane per così lungo tempo una *issue*, una questione politica permanente, questo stesso fatto è un indice del grado di destrutturazione di un sistema politico e della debolezza e dello sfarinamento del sistema dei partiti.

Alla luce di tutte queste considerazioni, la mia valutazione della proposta di legge C. 2329 Brescia è nella sostanza positiva. Ritengo che si debba dire ad alta voce che il ritorno a un sistema proporzionale non è un ripiego, un « *second best* » rispetto a un modello ideale di sistema elettorale a cui si dovrebbe o si potrebbe aspirare. Un sistema elettorale proporzionale con una soglia ragionevole di accesso è forse il primo passo da fare per tentare di ricostruire una legittimazione degli eletti, innanzitutto, e del Parlamento nel suo complesso. Dico questo perché i sistemi a premio di maggioranza o i sistemi ibridi, più che misti, come quello previsto dalla legge Rosato, hanno prodotto una commistione di logiche e di comportamenti elettorali: da una parte hanno prodotto coalizioni frammentarie (ed è questa la vera fonte della frammentazione del sistema politico: il potere di coalizione, il potere marginale che viene dato anche a piccoli gruppi o a singoli notabili), e dall'altro un meccanismo che costringe a coalizioni che non sono realmente corrispondenti agli orientamenti dell'opinione pubblica del Paese. Penso che tra gli elementi che occorre richiamare a favore di un ritorno al sistema proporzionale vi sia proprio il fatto che, attraverso un sistema proporzionale, si può ridare la parola alla politica, si permette un meccanismo di articolazione e distinzione tra le diverse famiglie e tradizioni della cultura politica nel nostro Paese, non forzando attraverso meccanismi coatti la formazione di coalizioni che poi durano lo spazio di un mattino. Questo è il punto fondamentale su cui lavorare.

Penso, quindi, che fundamentalmente sia giusta la strada percorsa. Mi limito soltanto a due brevi osservazioni che riguardano due aspetti della riforma in discussione. Una delle caratteristiche delle ultime riforme elettorali è stata una logica, per così dire, *top down*, a cascata: si calcolano prima i voti a livello nazionale e poi si mettono in moto meccanismi, a volte complessi e farraginosi, di redistribuzione territoriale dei seggi. Ritengo che si debba provare a ritornare — forse questa è una via che è ancora possibile

percorrere — a un meccanismo in cui innanzitutto vengono assegnati i seggi a partire dal livello più basso (collegi plurinomiali o circoscrizioni) e poi si ricorre a un collegio unico nazionale solo per l'assegnazione dei seggi non ancora assegnati a livello circoscrizionale. Perché è importante questo? Perché, dovendo anche tener conto delle pronunce della Corte costituzionale, dobbiamo garantire il principio della « conoscibilità » dei candidati, assicurare che l'elettore possa conoscere chi concorre eventualmente a eleggere con il proprio voto. L'idea di avere liste corte, con non più di otto candidati, è positiva, perché permette il rispetto di questo principio, posto che il ritorno al voto di preferenza presenta molti più inconvenienti che non vantaggi. L'idea di puntare su liste corte plurinomiali su base territoriale relativamente ristretta, quindi, è positiva. Occorre, però, valutare la possibilità di meccanismi di elezione dal basso e permettere una più diretta connessione tra il luogo della candidatura e l'elezione, anche per evitare i fenomeni, abbastanza spiacevoli, che si sono verificati nelle ultime elezioni, delle cosiddette « liste eccedentarie » o « liste deficitarie », con conseguenti slittamenti degli eletti da una circoscrizione all'altra, e quindi anche con una distorsione della rappresentanza territoriale. L'altro punto su cui si può ragionare — immagino che sia una questione molto controversa — riguarda la soglia di accesso. Ritengo che la soglia del 5 per cento sia troppo elevata. A mio avviso, le fonti della frammentazione sono altre: tali fenomeni, anche trasformistici, nascono da logiche diverse, non dall'esistenza di forze politiche con il 3 per cento, che — faccio osservare — corrisponde a oltre un milione di voti (anche di più nell'ipotesi, peraltro auspicabile, di un aumento della partecipazione al voto). Si tratta di una quota consistente di popolazione, cui sarebbe sbagliato negare una rappresentanza. Quindi, pur comprendendo le ragioni che possono portare alla soglia del 5 per cento, ritengo che una soglia ragionevole possa essere pari al 3 per cento. È vero che la proposta in

esame prevede il cosiddetto « diritto di tribuna ». Si tratta di una soluzione certamente possibile. Mi permetto di osservare che si potrebbe tornare a valutare un meccanismo che vigeva nella legge elettorale proporzionale con cui si è votato in Italia fino al 1992, vale a dire quella di permettere l'accesso alla ripartizione nazionale dei seggi a tutte le liste che abbiano almeno conquistato un quoziente pieno in una circoscrizione, ma conteggiando poi tutti i voti a livello nazionale in sede di collegio unico nazionale. Si può anche ipotizzare che invece che in una sola circoscrizione ciò debba avvenire in tre circoscrizioni, però penso sia giusto che tutti i voti raccolti da chi abbia superato il 3 per cento siano comunque conteggiati e permettano una ripartizione più equa. Ho fatto alcune simulazioni con i risultati del 2018: una lista che superi di poco il 3 per cento potrebbe ottenere un seggio per il diritto di tribuna solo nelle circoscrizioni più ampie (Emilia-Romagna, Toscana, Puglia, Lombardia 1, Lazio 1 e Campania 1). Quindi un risultato che potrebbe in linea teorica consentire una rappresentanza di una decina di seggi ne comporterebbe solo tre o quattro.

Rinvio per ulteriori osservazioni al testo scritto, dove, tra l'altro, è presente un'analisi degli effetti della legge Rosato nelle elezioni del 2018, in cui si dimostra il carattere aleatorio, molto casuale e quindi pericoloso dal punto di vista democratico, del rapporto tra effetti maggioritari ed effetti proporzionali. In breve, se nell'attuale Parlamento la distorsione in senso maggioritario è stata modesta — del 5 per cento a favore del centrodestra, di due o tre punti a favore del Movimento 5 Stelle e in modo corrispettivo a danno del PD e di LeU — ciò è accaduto per un puro effetto territoriale, per la distribuzione delle vittorie nei collegi uninominali.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Floridia. Autorizzo la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna della memoria che il nostro ospite ha messo a disposizione della Commissione (*vedi allegato 1*).

Nessuno chiedendo di intervenire, dichiarato conclusa l'audizione.

**Audizione in videoconferenza del professor Carlo Fusaro, Professore di diritto elettorale e parlamentare presso l'Università di Firenze.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'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 », l'audizione del professor Carlo Fusaro, Professore di diritto elettorale e parlamentare presso l'Università di Firenze, al quale chiedo di contenere l'intervento in circa dieci minuti.

CARLO FUSARO, *Professore di diritto elettorale e parlamentare presso l'Università di Firenze*. Ringrazio il presidente della Commissione, in particolare per la possibilità di partecipare da remoto. Ho predisposto un testo che è a disposizione dei membri della Commissione. Mi perdonerete se mi esprimerò in modo molto sintetico. Parto dalla seguente premessa: qualsiasi innovazione legislativa presuppone di avere chiari gli obiettivi, che, a loro volta, derivano dall'analisi delle caratteristiche dei difetti della legislazione vigente. Questi obiettivi vanno poi posti in ordine di priorità. Si deve tenere conto dei vincoli giuridici e politici, ovvero del contesto in cui l'innovazione si colloca, e infine — questo è l'aspetto di cui cercherò di occuparmi più specificamente — della congruità degli strumenti proposti per perseguire i fini prescelti.

La proposta di legge C. 2329 Brescia si fonda su una valutazione critica della legge n. 165 del 2017, perché non coniugherebbe bene la rappresentatività con l'obiettivo della

stabilità. La proposta di legge C. 2329, inoltre, si propone di meglio garantire il pluralismo territoriale e politico della rappresentanza. Lo strumento utilizzato consiste nella trasformazione delle due leggi elettorali gemelle per la Camera e per il Senato da sistemi misti, quali sono attualmente, in sistemi interamente proporzionali. I collegi uninominali maggioritari verrebbero aboliti e con essi la possibilità di appentamenti fra liste, mentre verrebbero rimodulate in alto — ma con l'introduzione un po' curiosa, in una formula proporzionale, di deroghe per il cosiddetto « diritto di tribuna » — le clausole di sbarramento. Tutto il resto sostanzialmente non viene toccato, incluse le modalità di individuazione degli eletti, a proposito delle quali osservo incidentalmente che vedo non con entusiasmo le liste bloccate, perché sono fautore dei collegi uninominali, ma certamente le preferisco rispetto alle preferenze, in quanto fanno meno danni e permettono di perseguire meglio il riequilibrio di genere.

Il relatore Fiano ha affermato in Commissione che il sistema proporzionale garantisce il massimo della rappresentatività e perciò appare più adeguato nell'attuale articolato scenario politico, che si caratterizza per una struttura tripolare. L'onorevole Forciniti ha detto, dal canto suo, che in passato i sistemi in prevalenza maggioritari non hanno garantito la stabilità dei governi, e l'ho sentito ripetere, comprensibilmente, questa stessa affermazione nel corso dell'audizione del collega D'Alimonte. Anche il deputato Berti ha evocato criticamente le alleanze senza garanzia di stabilità. Ora, quando si dice che un sistema elettorale deve allo stesso tempo perseguire rappresentatività e stabilità occorre intendersi. Infatti, se per stabilità intendiamo governabilità, si afferma una cosa sacrosanta, che vale in particolare nei regimi parlamentari, nei quali è non solo utile e opportuno, ma a mio avviso è necessario che la legge elettorale, nel combinarsi col sistema politico, persegua non solo l'obiettivo del rappresentare, ma, appunto, anche quello del governare, vale a dire che favorisca l'emergere di maggioranze ragionevolmente omogenee e stabili. Non vi è dub-

bio che la stabilità, una volta che una maggioranza sia costituita, sia obiettivo degno di essere perseguito. È vero che le leggi elettorali precedenti, tutte miste, non hanno dato risultati del tutto soddisfacenti, ma da dire ciò a liquidare quelle leggi elettorali ne corre, perché comunque esse hanno funzionato molto meglio della proporzionale preesistente. Mi riferisco, in particolare, alle leggi Mattarella e Calderoli, per non parlare dell'*Italicum*, mai applicata. Queste leggi perseguivano, accanto all'obiettivo della rappresentatività, la governabilità e, prima ancora, la decisività del voto. I dati sono chiarissimi al riguardo: dal 1948 al 1994 abbiamo avuto 45 governi in 44 anni, con una durata media di poco più di 11 mesi ciascuno; dal 1994 al 2018 abbiamo avuto 14 governi in 24 anni, con una durata media di 21 mesi, che salgono a 24 se si considera che nella XIII e XIV legislatura rispettivamente i due Governi D'Alema e i due Governi Berlusconi non furono quattro, ma di fatto furono due.

Passo al secondo punto. A me pare del tutto improbabile che l'obiettivo della governabilità con stabilità possa essere meglio perseguito attraverso la trasformazione di un sistema elettorale da misto, pur a prevalenza proporzionale, a interamente proporzionale, pur con gli sbarramenti. La presente legislatura a me sembra una parziale riprova di tutto questo, ma sono cose così note alla Commissione che mi permetto di dedurre che i presentatori e i sostenitori della proposta di legge C. 2329 Brescia, della quale si è fatto carico il presidente della Commissione a nome anche di gruppi di maggioranza, pongono come prevalente se non unica priorità, a ben vedere, la rappresentatività, sapendo che una formula interamente proporzionale rende difficile, per non dire impossibile, per qualsiasi forza politica o coalizione, anche pre-elettorale, assicurarsi la maggioranza dei seggi. Questo a me pare il vero scopo della legge: si vuole essere certi che nessuno vinca alle urne. Questa è una ricetta sicura, permettetemi, per defatiganti negoziati in vista della formazione dei governi, Presidenti del Consiglio costretti giorno per giorno a tenere in piedi una

maggioranza di cui non sono mai sicuri, esecutivi deboli e dall'azione incerta, forse con più instabilità, ma certamente con più inefficienza e anche, faccio notare, minor legittimazione, cosa molto sentita dal corpo elettorale.

Il terzo punto è il seguente. Questo progetto si inserisce oggi in un contesto nel quale, lo sapete bene, sono *in itinere* - ne siete protagonisti - importanti innovazioni di rango costituzionale che sono in grado di condizionare la progettazione legislativa, perché introdurranno nuovi vincoli e al tempo stesso creeranno nuove opportunità. Non mi soffermo sui dettagli, perché non è necessario in questa sede. Mi pare, pertanto, importante attendere l'esito di queste modifiche perché, in particolare, i due interventi sul Senato renderebbero possibili innovazioni della legge elettorale che perseguono meglio gli obiettivi annunciati di stabilità che un sistema interamente proporzionale non può conseguire. In altre parole, si corre il rischio di varare un testo che sia fondato su un contesto costituzionale potenzialmente superato. In particolare, sarebbe possibile perseguire proprio la stabilità e la governabilità. Naturalmente non siamo nel campo delle scienze esatte, nessuno può spacciare possibilità per certezze, però forse varrebbe la pena di provare, in coerenza con un percorso virtuoso, che il nostro ordinamento ha perseguito per circa trent'anni con esiti non disprezzabili. Che cosa si potrebbe fare? Varie cose, allo stato attuale. Intanto, a parte attendere opportunamente l'esito di queste importanti innovazioni costituzionali, mantenere la legge n. 165 del 2017 così com'è, correggendone, magari, alcuni difetti che, per esempio, il collega Floridia ha poc'anzi segnalato. Tra l'altro, ha ragione lui, come ha ragione il collega Tarli Barbieri, che ho pure ascoltato, nel sottolineare che si potrebbe tornare a un sistema di riparto per la parte proporzionale che non scenda dall'alto, ma parta dalle circoscrizioni, risolvendo vari problemi; ma si potrebbe anche mantenere il sistema misto della legge n. 165 del 2017 aumentandone la parte maggioritaria, cioè facendo un'operazione francamente in direzione opposta a quella a cui la

proposta di legge in esame punta, soprattutto se si ritenesse che con la riduzione del numero dei parlamentari, una volta decisa definitivamente dal corpo elettorale, troppo limitati collegi uninominali portino a un eccessivo ampliamento della loro base, con i conseguenti effetti controproducenti. Una terza ipotesi importante, a me pare, sarebbe però quella, in coerenza con le tradizioni costituzionali ed elettorali italiane, di vedere se sia il caso, finalmente, di trasferire sul piano nazionale gli ottimi modelli locali e regionali che sono stati sperimentati negli ultimi venticinque anni. Nel rispetto del vincolo costituzionale, si potrebbe immaginare una combinazione della legge Calderoli e dell'*Italicum*. Il presupposto, naturalmente, sarebbe l'estensione dell'elettorato a tutti i cittadini maggiorenni al Senato, che è *in itinere*. Si tratterebbe di tenere conto anche dei vincoli stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale, ma soluzioni sono immaginabili e sarebbero associabili a più meccanismi di individuazione degli eletti, a più soluzioni in ordine alle clausole di sbarramento, ove ritenute ancora utili, per perseguire rappresentatività territoriale e politica.

Ricavate dalle nostre esperienze più virtuose, non da modelli accademici o da modelli esteri, si trovano soluzioni che permetterebbero davvero di perseguire in maniera più credibile gli obiettivi di stabilità che il progetto in esame dice di voler perseguire, proponendo però di farlo, a mio avviso contraddittoriamente, con strumenti che spingono in direzione opposta. Una sola integrazione conclusiva. La soluzione del sistema proporzionale, sostanzialmente integrale, potrebbe essere accettata, potrebbe avere una giustificazione in termini di legittimazione rafforzata del sistema elettorale, ma questo solo se vi convergessero tutte le principali forze parlamentari. In questo caso io mi sentirei in dovere di ritirarmi, rispettoso di un valore e di una priorità che si possono legittimamente considerare prevalenti, ma solo a queste condizioni.

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni

STEFANO CECCANTI. Lei ha fatto un accenno all'inizio al diritto di tribuna, ma poi non ha sviluppato il ragionamento. Volevo capire qual era il suo giudizio specifico su questo punto.

CARLO FUSARO, *Professore di diritto elettorale e parlamentare presso l'Università di Firenze*. Il diritto di tribuna è una formula che è stata pensata, se non ricordo male, per la prima volta in Francia nell'ambito della Commissione Vedel, che Ceccanti, nella sua veste di professore, certamente ricorda, circa venticinque anni fa, e serviva, in un sistema maggioritario uninominale integrale a doppio turno, per attenuare questo elemento maggioritario, permettendo comunque la presenza di forze politiche affermate nel Paese con una certa dimensione, ma non in grado, per via del sistema uninominale a doppio turno, di accedere alla rappresentanza. La proposta di legge C. 2329 Brescia immagina un sistema proporzionale e vi introduce uno sbarramento più alto dell'attuale, ma la cui entità effettiva sarà definita all'esito dell'iter parlamentare, che potrebbe non essere del 5 per cento, ma del 4 per cento o addirittura del 3 per cento: a questo punto, un ulteriore diritto di tribuna francamente a me pare incoerente con una logica proporzionalistica, che, come avete sentito, io considero contraddittoria rispetto all'obiettivo della governabilità e della stabilità; ma una volta compiuta tale scelta non vedo perché sia indispensabile il cosiddetto « diritto di tribuna ».

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Fusaro. Autorizzo la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna della memoria che il professore ospite ha messo a disposizione della Commissione (vedi allegato 2).

Nessun altro chiedendo di intervenire, dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione in videoconferenza di Ksenija Dobrila, presidente dell'Unione culturale economica slovena.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in re-

lazione all'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 », l'audizione in videoconferenza di Ksenija Dobrila, presidente dell'Unione culturale economica slovena, alla quale chiedo di contenere l'intervento in circa dieci minuti.

KSENIJA DOBRILA, *presidente dell'Unione culturale economica slovena*. Spettabile presidente e onorevoli componenti della Commissione, vi ringrazio per la facoltà di poter rappresentare in questa sede le legittime aspirazioni della comunità slovena del Friuli-Venezia Giulia a continuare ad avere anche in futuro la propria rappresentanza politica nel Senato della Repubblica e nella Camera dei deputati e a partecipare in modo attivo alla vita del Paese.

Sono la presidente dell'Unione culturale economica slovena (*Slovenska kulturno gospodarska zveza*), una delle due organizzazioni di riferimento degli sloveni in Italia. La nostra Unione rappresenta oltre 320 associazioni, organizzazioni ed enti che operano in vari campi del vivere sociale (cultura, istruzione, imprenditoria, attività sportive, editoria e altro ancora). La comunità slovena è una minoranza nazionale autoctona formatasi a seguito dei processi storico-politici legati alle varie trasformazioni dei confini nel corso dei secoli e rappresenta una parte della popolazione slovena che vive nel territorio dello Stato italiano confinante. Gli sloveni in Italia, fino alla legislatura in corso, hanno fruito della possibilità concreta di eleggere il proprio rappresentante nel Parlamento italiano. In tutti gli ultimi sessant'anni gli abitanti del territorio di insediamento storico della minoranza slovena nella nostra regione hanno avuto un esponente della minoranza eletto nella Camera dei deputati o nel Senato della Repubblica, nonostante la mutevo-

lezza delle norme in materia elettorale e delle modifiche intervenute nei meccanismi di verifica del consenso espresso dai cittadini. Questa concreta possibilità viene oggi meno a fronte delle proposte di riforma elettorale che prevedono, tra l'altro, una drastica diminuzione del numero dei deputati e dei senatori. Il Parlamento, fulcro della vita democratica dello Stato italiano, si troverebbe conseguentemente privo della voce e della presenza della minoranza linguistica slovena, una presenza che nelle legislature succedutesi ha simbolizzato anche l'alto grado di integrazione attiva della comunità di lingua slovena in Italia nelle istituzioni dello Stato democratico, con un'adesione convinta ai valori e ai principi fondamentali dello stesso.

Da qui la nostra richiesta, come minoranza riconosciuta, tutelata anche in base a norme dei trattati di diritto internazionale, a far sì che con le nuove disposizioni che verranno adottate in materia elettorale sia salvaguardato il diritto della minoranza slovena a partecipare attivamente, ai massimi livelli, alla vita politica italiana eleggendo un proprio esponente nel Parlamento della Repubblica. È una richiesta che trova fondamento nella stessa Costituzione italiana, agli articoli 2, 3 e 6. I principi fondamentali del pluralismo sociale, dell'eguaglianza formale e sostanziale dei cittadini e della tutela delle minoranze linguistiche con azioni positive, sanciti dalla Costituzione, implicano la necessità che nelle leggi di riforma del sistema elettorale sia espressamente affrontata la questione della rappresentanza in Parlamento della minoranza linguistica slovena.

Al riguardo, va altresì considerato il fatto che tra gli elementi che hanno determinato la specialità della nostra Regione, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, vi è anche quello della presenza sul territorio della minoranza linguistica slovena. Del pari, la specialità della Regione Trentino-Alto Adige, con le province autonome di Trento e Bolzano, e della Regione Valle d'Aosta è determinata in base alla presenza delle minoranze linguistiche rispettivamente tedesca e francese. Del resto, dalle attuali modifiche emerge che, giustamente

e doverosamente, in deroga a meri criteri di calcolo matematico riferiti alla consistenza numerica delle popolazioni del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta, è stato mantenuto il livello di rappresentanza dei territori considerati, proprio in virtù della presenza delle suddette minoranze linguistiche. Invece, nel caso del Friuli-Venezia Giulia e della minoranza slovena non viene esplicitata alcuna deroga o differenziazione di sorta.

La necessità di disciplinare adeguatamente la questione della rappresentanza della minoranza slovena in Parlamento è esplicitata anche dall'articolo 26 della legge di tutela della comunità slovena nel Friuli-Venezia Giulia, la legge n. 38 del 2001, a norma della quale le leggi elettorali per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati dettano norme per favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati appartenenti alla minoranza slovena. Non intendiamo in questa sede suggerire le soluzioni ottimali alle questioni qui poste, ma solo richiamare l'attenzione dei parlamentari su alcune esperienze esistenti nell'ambito italiano e internazionale, che potrebbero essere assunte come base per la ricerca di una soluzione adeguata. Nell'ordinamento giuridico italiano vanno ricordate le disposizioni di cui agli articoli 12, nono comma, e 14, secondo comma, della legge n. 18 del 1979, sull'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, che prevedono una particolare procedura per le liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalle minoranze di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia. Un procedimento simile, per favorire l'elezione di rappresentanti della comunità ladina e di candidati della lista di minoranza linguistica è prevista anche dalle leggi elettorali della provincia di Bolzano e della regione Friuli-Venezia Giulia. A livello internazionale, ci è gradito segnalare, in particolare, l'esperienza della Repubblica di Slovenia, che con norma costituzionale garantisce alle comunità nazionali autoctone italiana e ungherese l'elezione diretta nella Camera

di Stato. Anche nella Costituzione della Repubblica di Croazia si garantisce ai membri delle minoranze nazionali il diritto particolare a eleggere i propri deputati al *Sabor*, il Parlamento croato.

In conclusione, rinnoviamo l'appello a ricercare, nell'ambito della nuova legge elettorale, la soluzione tecnica più opportuna per dare alla minoranza slovena la possibilità concreta di avere un proprio rappresentante al Parlamento italiano, di avere quindi il diritto di tribuna, di concorrere in modo fattivo, e non da meri spettatori, alla vita politica del nostro Paese. Infine, ricordando il principio espresso dall'articolo 28 della citata legge n. 38 del 2001, invitiamo a non ridurre il livello di protezione dei diritti della minoranza slovena che si è affermato negli anni e che include anche il diritto alla propria voce e alla propria presenza nel più alto consesso della democrazia italiana. Vi ringrazio per la vostra attenzione e vi auguro buon lavoro.

**PRESIDENTE.** Ringrazio la dottoressa Kasenija Dobrila. Nessuno chiedendo di intervenire, dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione di Peter Močnik, Presidente della Slovenska skupnost.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'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 », l'audizione di Peter Močnik, Presidente della *Slovenska skupnost*, al quale chiedo di contenere l'intervento in circa dieci minuti.

**PETER MOČNIK,** *Presidente della Slovenska skupnost.* Grazie, onorevole presidente. Innanzitutto, un ringraziamento per

questo invito e per l'opportunità di poter interloquire su una legge che ritengo sia di fondamentale importanza, non soltanto per la vita del Paese, per il Parlamento in primo luogo, ma anche per dare spazio a tutte quelle realtà variegiate che nel Paese vivono, operano e sono presenti, e sarebbe veramente un danno non piccolo se dovessero sparire o non avessero una propria rappresentanza. Parlo in questo caso come presidente del partito di raccolta della minoranza slovena in Italia presente nella Regione Friuli-Venezia Giulia e rappresentata nel Consiglio regionale dal suo primo insediamento, nel 1963. La minoranza slovena ha eletto propri rappresentanti anche in Parlamento sia nelle elezioni del 1921 sia in quelle del 1924, quindi in epoca immediatamente successiva alla Prima guerra mondiale, finché il regime non ha eliminato, in pratica, il Parlamento elettivo. Inoltre, non alle prime elezioni del 1948, ma subito dopo, ha nuovamente eletto un proprio rappresentante in Parlamento, e così ininterrottamente fino a oggi, anche in questa legislatura. Perché è importante che la legge tenga conto di questa rappresentanza? Per vari motivi. Innanzitutto, perché è giusto rispettare il diritto, è giusto rispettare le leggi dello Stato e rispettare le norme, soprattutto di rango costituzionale. In questo momento noi abbiamo una legislazione interna, che è seguita all'approvazione della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali del 1995. Il Parlamento italiano, in ossequio a questa Convenzione-quadro, ha approvato la legge n. 482 del 1999, che è la legge quadro sulle minoranze linguistiche in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione italiana, e poi, la legge n. 38 del 2001, che regola e disciplina la tutela della minoranza slovena in Italia. L'articolo 26 della legge n. 38 del 2001 prevede espressamente che le leggi elettorali per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati dettano norme per favorire l'accesso alla rappresentanza di candidati appartenenti alla minoranza slovena. Quindi, c'è un obbligo nell'ordinamento interno italiano che impone di realizzare un sistema che garantisca una rappresentanza effet-

tiva a questa minoranza, che, lo ripeto, ha rappresentanti in Parlamento praticamente dalla nascita della Repubblica italiana, e li ha avuti anche in precedenza.

Ma oltre alla normativa interna, che ho citato, ci sono anche norme internazionali, europee o conseguenti a trattati internazionali, quindi di rango costituzionale, che impongono di non abbassare il livello di tutela esistente, praticato e regolamentato. Ricordo che, per quel che riguarda la minoranza slovena nel Friuli-Venezia Giulia, dal *Memorandum* di Londra del 1954 al Trattato di Osimo del 1975, ratificato con legge n. 73 nel 1977 — oltre che dalla giurisprudenza costituzionale italiana e della Corte europea dei diritti dell'uomo — viene imposto che non si deve abbassare il livello di tutela della minoranza rispetto a quello che esiste e che è stato garantito fino a quel momento. Ricordo che la sentenza della Corte costituzionale n. 438 del 1993 afferma che bisogna garantire alla minoranza di esprimere in condizioni di effettiva parità la propria rappresentanza politica. Il professor Matteo Cosulich, docente che si è occupato varie volte di tali questioni, ha commentato questa sentenza nel senso che sono andato a illustrare.

Non da ultimo, per quel che riguarda i rapporti tra Stati contermini, Italia e Slovenia sono nazioni madre ciascuna per la propria minoranza, quindi l'Italia è nazione madre per la minoranza italiana che vive in Slovenia e in Croazia. C'è il rappresentante dell'Unione degli italiani che seguirà questo mio intervento e potrà confermarlo, ma la Costituzione slovena garantisce l'elezione di un rappresentante della minoranza italiana in Slovenia a prescindere addirittura dal numero di voti che può prendere e dagli elettori che vanno a votarlo. Quindi, un voto garantisce l'elezione di un deputato del Parlamento sloveno, che conta 90 deputati in tutto. Anche in Croazia è così. L'Italia ha anche legiferato, per esempio, per quel che riguarda la minoranza tedesca dell'Alto Adige. Ci sono normative costituzionali, norme attuative dello statuto speciale della Valle d'Aosta, che pure riconoscono e garantiscono questo tipo di rappresentanza. Sarebbe veramente

un danno, non solo un peccato, che la legge che si va ad approvare non prevedesse meccanismi che garantiscano, come previsto da norme sia internazionali sia interne, la rappresentanza a una minoranza che è presente da sempre.

Nell'elaborato che mi sono permesso di trasmettere alla presidenza e alla Commissione ho indicato anche alcune soluzioni che possono essere attuate per realizzare questo impegno che l'Italia si è presa a livello interno e internazionale, dal seggio riservato per i candidati della minoranza slovena all'esenzione dalle quote elettorali, ovvero la riduzione dei quozienti a livelli che siano effettivamente praticabili per la consistenza della minoranza, sino a quello che è il modello seguito nella Regione Friuli-Venezia Giulia e che esiste da molti anni, cioè il modello utilizzato per le elezioni del Parlamento europeo, che garantisce una rappresentanza alle minoranze linguistiche purché raggiungano, anche in questo caso, dei *quorum* minimali corrispondenti a quelle che sono le loro consistenze sul territorio.

Purtroppo, quando è stata approvata la riforma costituzionale, che sarà sottoposta a *referendum*, si è persa forse un'occasione, perché è stata segnalata, anche dal partito che mi onoro di presiedere, la possibilità, per esempio, di aggiungere un senatore o un deputato, a quelli assegnati alla Regione Friuli-Venezia Giulia, che fosse destinato alla minoranza slovena. Ritengo che, quanto meno a livello di legge elettorale, si possa sopperire a questa mancanza, non pregiudicando i diritti garantiti a livello internazionale e di cui la minoranza stessa sta godendo.

Penso che ci sia spazio perché il Parlamento possa intervenire, secondo quello che sia la dottrina sia la giurisprudenza insegnano. Ho citato anche altre sentenze della Corte costituzionale che trattano la materia. La regione Friuli-Venezia Giulia alla fine ha trovato una soluzione, penso che anche il Parlamento nazionale possa trovare una soluzione al problema di assicurare quella rappresentanza che la legge nazionale prevede e chiede.

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

FRANCESCO FORCINITI. Ringrazio per il contributo, faremo tesoro della sua relazione.

PRESIDENTE. Mi unisco al ringraziamento. Autorizzo la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna della memoria che il nostro ospite ha messo a disposizione della Commissione (vedi allegato 3).

Nessun altro chiedendo di intervenire, dichiaro conclusa l'audizione.

**Audizione di Walter Bandelj, Presidente della Confederazione delle Organizzazioni Slovene, e di Maurizio Tremul, Presidente dell'Unione italiana.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'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 », l'audizione di Walter Bandelj, Presidente della Confederazione delle Organizzazioni Slovene e di Maurizio Tremul, Presidente dell'Unione italiana.

WALTER BANDELJ, *Presidente della Confederazione delle Organizzazioni Slovene*. Buongiorno, onorevole presidente e onorevoli commissari, ringrazio per questo invito e ovviamente ringrazio anche Tremul. Oggi siamo insieme in questa veste perché lavoriamo molto sull'ex confine, che ci divide solo con una linea, che era stata fatta tanti anni fa. Ricostruisco anzitutto brevemente il contesto storico: gli sloveni del Litorale — cioè nella parte occidentale

del territorio d'insediamento — sono per la prima volta passati sotto l'Italia nel 1866, in occasione del cosiddetto « plebiscito del Veneto ». La partecipazione al plebiscito del 1866 della minoranza friulana di lingua slovena, della cosiddetta Benečija o Slavia Veneta, situata oggi nell'odierna provincia di Udine, fu particolarmente significativa. L'impero austriaco, infatti, dopo il trattato di Campoformido, aveva annullato l'autonomia giuridica, linguistica e fiscale un tempo riconosciuta dalla Serenissima alla comunità slovena, la quale, anche per questo motivo, aderì alle idee risorgimentali che andarono ampliandosi sempre di più dopo la breve parentesi del 1848. Il voto antiaustriaco degli sloveni fu unanime su 3.688 votanti; vi fu una sola scheda contraria al Regno d'Italia. Il passaggio al Regno d'Italia comportò molti cambiamenti economici, sociali e culturali per tale territorio, ma iniziò anche una politica di italianizzazione delle Valli del Natisone e del Torre, che nei decenni successivi al plebiscito alimentò un progressivo sentimento di delusione della speranza di riconoscimento di unità slovena. A livello nazionale, la comunità slovena non ebbe alcun rappresentante eletto. Il secondo passaggio all'Italia per la comunità slovena avvenne dopo i trattati di pace che seguirono la fine della Prima guerra mondiale. Questo periodo durò fino all'8 settembre del 1943, quando, a seguito dell'armistizio, il territorio, dove attualmente vive la comunità slovena, fu occupato dalle forze militari della Germania nazista. In questo arco di tempo, al Parlamento del Regno d'Italia furono eletti più rappresentanti della comunità slovena. Qui ricordiamo il 1921, quando furono eletti quattro parlamentari, poi nel 1924 tre parlamentari. Invece nel 1929 la rappresentanza parlamentare slovena cessò a causa della nuova legge elettorale che escludeva la partecipazione dei partiti politici. La rappresentanza parlamentare slovena si rinnovò dopo la Seconda guerra mondiale. Questo avvenne dopo la firma del *memorandum* di Londra nel 1954, quando il territorio della zona A passò all'Italia. Malgrado l'assenza di una specifica legge che garantisse l'elezione del

rappresentante sloveno a partire dalle elezioni politiche del 1963, questi è stato sempre eletto nel Parlamento italiano sulla lista del Partito Comunista (abbiamo avuto dal 1963 al 1992 quattro eletti, dal 1992 al 2006 due eletti, poi dal 2008 fino al 2013 uno). Un tale sistema, tuttavia, è un'arma a doppio taglio perché ha un'intera gamma di condizioni. A causa del profilo ideologico del partito, non tutti gli sloveni hanno votato per il rappresentante sloveno. L'eletto doveva rispettare le disposizioni del partito o del gruppo parlamentare, che non sempre erano in armonia con gli interessi della comunità nazionale slovena del Friuli-Venezia Giulia. Gli sloveni di orientamento cristiano-democratico e liberale hanno tentato più volte di presentare una lista autonoma, specialmente all'inizio, ma non sono riusciti mai a ottenere un numero sufficiente di voti per eleggere almeno un parlamentare. Adesso passo alle altre minoranze linguistiche in Italia. Al Parlamento italiano siedono storicamente rappresentanti di altre minoranze linguistiche, in particolare della minoranza di lingua tedesca della provincia autonoma di Bolzano e della minoranza linguistica francese della regione autonoma Valle d'Aosta. Entrambe sfruttano un sistema elettorale basato specificamente sulla consistenza degli appartenenti alla minoranza linguistica e su accordi internazionali, nonché sugli statuti speciali. Inoltre, è opportuno citare il Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite del 16 dicembre del 1966, articolo 25, col quale veniva riconosciuto alle minoranze linguistiche internazionali il diritto a partecipare, direttamente o attraverso rappresentanti eletti, alle questioni pubbliche che le riguardano. L'Unione europea ha anche preteso, attraverso i principi di Copenaghen, che fossero formalmente esplicitati e sostanzialmente garantiti i diritti politici delle minoranze come parte integrante di quei principi di democrazia e di stato di diritto che sono alla base della sua stessa fondazione. Sulla questione della rappresentanza si sono inoltre pronunciate anche la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione europea. In base ai pronuncia-

menti delle due Corti è stata approvata la convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995, che agli articoli 7 e 15, garantisce loro, quale forma di tutela, la libertà di riunione pacifica e di associazione e l'impegno di coinvolgerle nel processo di decisione politica nelle materie interessate. La convenzione è stata ratificata dal Parlamento italiano con la legge n. 302 del 28 agosto 1997. Qui posso anche collegarmi alla rappresentanza, sulla quale magari il presidente dell'Unione Italiana, Tremul, sarà un po' più dettagliato. Dopo la Seconda guerra mondiale la minoranza linguistica slovena ha più volte chiesto l'approvazione di una legge di tutela globale. In tale contesto, si è varie volte chiesto di includere nella legge elettorale un sistema che garantisse e agevolasse l'elezione del rappresentante sloveno nel Parlamento italiano. Questa richiesta si è ancora più intensificata dopo l'indipendenza della Slovenia nel 1991. Con la nuova costituzione democratica la Repubblica di Slovenia ha riconosciuto a livello costituzionale, con l'articolo 64 della Costituzione della Repubblica di Slovenia, la minoranza linguistica italiana, riconoscendole il seggio garantito nell'Assemblea nazionale. Infatti, viene precisato che i diritti di entrambe le comunità nazionali, italiana e ungherese, e dei loro appartenenti, sono garantiti indipendentemente dal numero degli appartenenti alle due comunità. L'elezione avviene attraverso l'iscrizione dell'appartenente alla minoranza italiana in un particolare elenco e tramite una circoscrizione elettorale dedicata, che comprende i quattro comuni in cui storicamente è presente la comunità italiana. Non vi è alcuna soglia di sbarramento e viene eletto il candidato più votato. Gli elettori in lingua italiana, che si iscrivono in un particolare elenco, conservano anche il diritto di votare per le liste che si presentano nelle circoscrizioni elettorali ordinarie. Adesso passo ad esaminare la legge n. 38 del 2001 per la tutela della minoranza linguistica slovena del Friuli-Venezia Giulia — questa è la legge più importante per gli sloveni in Italia — entrata in vigore il 23 febbraio 2001. In questa legge vengono per la prima volta inserite delle disposi-

zioni speciali per l'elezione di un rappresentante sloveno al Parlamento italiano. L'articolo 26 recita: « Le leggi elettorali per l'elezione del Senato e della Camera dei deputati contengono disposizioni che facilitano l'elezione dei candidati appartenenti alla minoranza slovena. » Sfortunatamente questa disposizione fino ad oggi non è stata attuata. La questione della rappresentanza parlamentare della minoranza linguistica slovena non è una questione nuova. Le varie richieste da parte dei rappresentanti sloveni che si sono succedute dal secondo dopoguerra si sono basate innanzitutto su quanto disposto dalla Costituzione della Repubblica italiana, negli articoli 3 e 6, nonché sui trattati internazionali, in primo luogo sul *memorandum* di Londra del 1954 e sul trattato di Osimo del 1975, che prevede il rispetto del principio di parità di diritti e di trattamento, nonché il mantenimento del livello di protezione dei membri di gruppi etnici, quello sloveno in Italia e quello italiano in Slovenia, allora facente parte della Jugoslavia. A conferma del riconoscimento di forme particolari per la rappresentanza politica vi è la sentenza della Corte costituzionale n. 438 del 1993, parte in diritto, che si esprime a favore della garanzia per la minoranza slovena di esprimere in condizioni di effettiva parità la propria rappresentanza politica. Purtroppo, di quanto esposto sopra, come anche di quanto riportato nel citato articolo 26 della legge 23 febbraio 2001, n. 38, non si è tenuto conto né in occasione dell'approvazione della legge elettorale n. 270 del 2005, cosiddetto « *Porcellum* », né quando venne votata la legge elettorale n. 52 del 2015, il cosiddetto « *Italicum* ». Inoltre, negli ultimi anni, la mutata situazione politica ha messo fortemente in dubbio la possibilità di eleggere il rappresentante sloveno secondo la tradizionale usanza in vigore dal 1963, in base alla quale il parlamentare della minoranza linguistica slovena veniva eletto grazie alla buona volontà di un partito nazionale. Le mutate condizioni politiche e partitiche negli ultimi anni mettono in forte dubbio la possibilità di eleggere un parlamentare della minoranza linguistica slovena secondo l'usanza fino ad ora in

vigore. A prova di ciò è importante considerare il risvolto delle ultime due elezioni politiche. In entrambi i casi l'elezione del rappresentante sloveno è stata determinata da circostanze fortunate. Nel 2013 venne eletta alla Camera dei deputati, nella circoscrizione Friuli-Venezia Giulia, la candidata del Partito Democratico, Tamara Blažina al quinto posto sulla lista. L'elezione avvenne in quanto il PD risultò il partito più votato. Diversamente, l'elezione non sarebbe avvenuta. Nel 2018 viene eletta al Senato della Repubblica Italiana, nel collegio plurinomiale Friuli-Venezia Giulia, la candidata del Partito Democratico Tatjana Rojc, al secondo posto nella lista. L'elezione poté avvenire solo in quanto il primo candidato della lista, Tommaso Cerno, venne eletto contemporaneamente anche nel collegio n. 1, Milano, e optò per l'elezione in questo ultimo collegio. Sempre per quel che riguarda le elezioni politiche del 2018, fu molto lontano dall'elezione il candidato sloveno della lista « Liberi e uguali » per la Camera dei deputati nel collegio di Gorizia. Il collegio è disegnato su un'area dove risiede la minoranza linguistica slovena, ma tale area non comprende tutti i trentadue comuni in cui è riconosciuta la presenza storica della minoranza e dove viene attuata la legge n. 38 del 2001. Tutto ciò a dimostrazione che l'attuale presenza del rappresentante sloveno nel partito italiano è dovuta *in primis* unicamente alla buona volontà dimostrata da un partito nazionale, fatto sicuramente da apprezzare, ma molto lontano da una soluzione normativa a garanzia delle elezioni del rappresentante sloveno e della reciprocità, considerato quanto previsto dalla Repubblica di Slovenia in favore della rappresentanza parlamentare della minoranza linguistica italiana. La situazione del Friuli-Venezia Giulia: nel consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia c'è sempre stata la presenza dei consiglieri regionali di lingua slovena a partire dalle prime elezioni regionali del 1964. L'elezione avveniva tramite candidatura in una delle liste dei partiti nazionali oppure sulla lista « *Slovenska Skupnost* », partito di riferimento della minoranza slovena. Quest'ultima, in occasione dell'appro-

vazione della nuova legge elettorale regionale, ha proposto l'inserimento del cosiddetto « modello europeo ». Tale modello per il Friuli-Venezia Giulia prevede che una lista di espressione della minoranza linguistica slovena possa eleggere un proprio consigliere regionale se la lista ottiene l'1 per cento o più dei voti validi oppure se il candidato con il maggior numero di preferenze sulla lista della minoranza linguistica slovena ottiene nei cinque collegi la migliore percentuale. Per poter beneficiare delle sopraelencate agevolazioni la lista di espressione della minoranza linguistica slovena deve sottoscrivere un accordo di apparentamento con un'altra lista di candidati che elegge almeno un consigliere regionale. Questo modello, che è stato introdotto con l'articolo 23 della legge elettorale regionale n. 17 del 2007, ha fino ad ora sempre garantito l'elezione del rappresentante sloveno. Ne ha usufruito solamente il partito della *Slovenska Skupnost* in occasione delle elezioni regionali del 2008, 2013 e 2018, sottoscrivendo l'accordo di apparentamento col Partito democratico.

Le proposte: il partito *Slovenska Skupnost* ha più volte presentato degli emendamenti che favorissero l'elezione del rappresentante sloveno in Parlamento. Anche prima dell'approvazione dell'ultima legge elettorale i rappresentanti della *Slovenska Skupnost*, con l'aiuto del gruppo parlamentare per le autonomie al Senato, hanno presentato due proposte che avrebbero consentito l'elezione del parlamentare sloveno. In un caso, si elegge il parlamentare sloveno tra una lista di candidati, in un collegio dedicato che comprende l'intera regione del Friuli-Venezia Giulia, se raggiunge l'1 per cento dei voti validi a livello regionale; nell'altro, si elegge il parlamentare sloveno tra una lista di candidati se raggiunge almeno il 7 per cento, in uno speciale collegio che è determinato sulla base della delimitazione di cui all'articolo 10 della legge n. 38 del 2001. Sfortunatamente queste due proposte sono state respinte e la legge n. 52 del 2015 è stata approvata con la sola raccomandazione al Governo che sia necessario facilitare l'elezione degli sloveni. A quel tempo il Go-

verno ha ritenuto di aver ottemperato a questa raccomandazione, includendo l'intero territorio insediativo della minoranza slovena, 32 comuni, in un unico collegio elettorale per quanto riguarda il Senato della Repubblica. Concludo descrivendo la situazione attuale: con la riforma costituzionale approvata dal Parlamento italiano per la riduzione del numero dei parlamentari, su cui è stato indetto il *referendum* confermativo, che presumibilmente si terrà a settembre, la situazione riguardante l'elezione del rappresentante parlamentare della minoranza linguistica slovena si viene a complicare ulteriormente. La riduzione del numero dei senatori da 315 a 200 e quella dei deputati da 630 a 400 rende in pratica impossibile il mantenimento della rappresentanza parlamentare della minoranza linguistica slovena. Il progetto di legge C. 2329 del 14 gennaio 2020 prevede una diminuzione della percentuale dei voti validi per le liste rappresentative di minoranza linguistica. La diminuzione dimostra l'impegno nel recepire il problema della rappresentanza politica della minoranza linguistica slovena, ma non ne risolve il problema. Il 15 per cento risulta ancora una percentuale proibitiva per l'attuale condizione della minoranza linguistica slovena del Friuli-Venezia Giulia. Conclusioni: vista la lunga tradizione politica di partecipazione al Parlamento italiano della minoranza linguistica slovena che, seppur con un unico parlamentare per legislatura, ha comunque dato nella storia della Repubblica un importante contributo politico che attesta il valore della qualità democratica, determinata anche dal sistema elettorale, considerando inoltre l'evoluzione dei principi di rappresentanza e la normativa nazionale ed internazionale riguardo alla tutela delle minoranze linguistiche e ritenendo che sarebbe molto opportuno recepire anche a livello di rappresentanza parlamentare la reciprocità, considerato quanto in vigore nella vicina repubblica slovena, in cui vive la minoranza linguistica italiana, invitiamo calorosamente i signori deputati e senatori a verificare la situazione normativa in materia elettorale al fine di garantire quanto stabilito dall'arti-

colo 26 della legge del 23 febbraio 2001 n. 38. Certamente, ringrazio tutti voi e specialmente, come ho anticipato all'inizio, il presidente dell'Unione Italiana, con cui in tutti questi anni ho lavorato per il bene delle due minoranze, che si trovano sull'ex confine tra l'Italia e la Slovenia.

MAURIZIO TREMUL, *Presidente dell'Unione italiana*. Buongiorno a tutti, gentile presidente, gentili membri della Commissione. Ringrazio per aver accolto la nostra richiesta di poter essere ascoltati da questa Commissione su questo tema, che per noi è molto importante. Cercherò di delineare brevemente alcune questioni in maniera sintetica, anche perché vi lascerò poi un promemoria un po' più ampio in cui potrete, se ne avrete il tempo, approfondire alcune questioni. Mi soffermo, anzitutto, sull'assetto giuridico-costituzionale della Slovenia e della Croazia, perché dovete sapere che l'Unione Italiana è l'organizzazione unitaria rappresentativa di tutti gli italiani di Croazia e Slovenia, cioè di chi rimase in quei territori dopo la Seconda guerra mondiale e dei loro discendenti. È l'organizzazione che si occupa di mantenere viva la lingua, la cultura e l'identità italiana in Istria, Fiume, Quarnero e Dalmazia. Dicevo, l'assetto giuridico costituzionale della Slovenia e della Croazia è sostanzialmente molto elevato. Sicuramente è molto elevato quello della Slovenia, che prevede una serie di diritti specifici tra le comunità nazionali. Quello che poi viene effettivamente attuato è molto di meno di ciò che sta scritto, però non è questo il tema che vorrei affrontare oggi. La Slovenia ha un Parlamento di 90 parlamentari, 88 eletti sulla lista dei partiti. Due sono i seggi assicurati alle due comunità minoritarie che in Slovenia si chiamano « comunità nazionali », che la Costituzione riconosce. La Slovenia riconosce due comunità nazionali: la comunità nazionale italiana e la comunità nazionale ungherese e riconosce alcuni diritti dei rom. I due parlamentari vengono eletti dagli appartenenti alla comunità nazionale italiana e ungherese, sulla base di elenchi elettorali specifici. Chi va a votare il giorno delle elezioni politiche riceve due schede, una per votare il proprio rappresentante

parlamentare e una per votare i partiti che gli sono più congeniali. I deputati eletti hanno gli stessi diritti, gli stessi doveri e gli stessi obblighi dei loro colleghi, senza nessun tipo di distinzione. Hanno in più il diritto di veto sulle normative specifiche che riguardano la materia delle comunità nazionali, quindi non su articoli di legge, ma sulle leggi che riguardano e che regolamentano solo i diritti delle minoranze nazionali. La Croazia ha un sistema molto simile. Il Parlamento croato ha dai 100 ai 160 parlamentari. La Croazia riconosce oltre ventidue minoranze nazionali. Ai serbi sono assicurati tre seggi, agli italiani un seggio, agli ungheresi un seggio. Gli altri due seggi garantiti per le minoranze sono assicurati alle altre minoranze riconosciute dalla Croazia. Anche in Croazia vige il sistema per cui c'è un elenco elettorale particolare. Il deputato è espressione di una comunità nazionale, eletto da coloro che si iscrivono volontariamente in questo elenco elettorale. In Croazia devi scegliere se vuoi votare per il partito o votare per il seggio specifico. Non c'è il cosiddetto « doppio voto » o voto aggiuntivo come in Slovenia. In Croazia non c'è il diritto di veto su niente da parte dei deputati delle minoranze. Anche loro hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri dei loro colleghi eletti sulle liste dei partiti. Va detto che siamo riusciti a ottenere come comunità italiana, nel 1992, quando Croazia e Slovenia divennero stati indipendenti e riconosciuti, il seggio specifico anche in Croazia, proprio portando il modello che avevamo in Slovenia, un modello che esisteva già prima nella cosiddetta « Repubblica Socialista di Slovenia », all'interno della « Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia ». L'abbiamo ottenuto grazie al concorso dell'Italia, del Governo italiano, che allora pose come una delle condizioni per riconoscere l'indipendenza della Croazia il riconoscimento di un seggio specifico alla comunità nazionale italiana. Quindi io colgo l'occasione per ringraziare ancora una volta l'Italia per il costante sostegno che ci ha sempre dato sulle questioni della comunità nazionale italiana. Esiste una collaborazione tra le due comunità nazionali, quella slovena in

Italia e quella italiana in Slovenia e in Croazia, che dura da decenni, che è molto forte, che va dai progetti europei alle iniziative reciproche congiunte, fino anche al sostegno e alla solidarietà reciproca. Per questo motivo ho deciso di chiedere di essere ascoltato per sostenere l'auspicio che, nel processo di riforma giuridico-costituzionale del Parlamento, della Camera, del Senato e della legge elettorale, siano individuati quei meccanismi che poi assicurino l'elezione di un parlamentare espressione della comunità nazionale slovena. Voglio anche ricordare che il 22 aprile 2015, quando il presidente della Repubblica italiana Sergio Mattarella si recò in visita di Stato ufficiale in Slovenia e il giorno successivo in Croazia, quindi prima a Lubiana e poi a Zagabria, disse che i rapporti tra Italia e Slovenia sono ottimi, ottimi rapporti che sono stati anticipati da anni di esemplare collaborazione tra le due comunità nazionali slovena e italiana. L'Unione Italiana, che rappresenta tutti gli italiani di Croazia e di Slovenia, ha sempre sostenuto quale imperativo etico le legittime richieste della comunità nazionale slovena, anche per quanto concerne la necessità di una rappresentanza garantita presso il Parlamento italiano e anche presso il Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, come pure la piena attuazione della legge n. 38 del 2001 e delle sue ulteriori implementazioni. Riteniamo fondamentale sia assicurato quindi alle minoranze nazionali riconosciute in Italia il diritto di rappresentanza e di voce presso il massimo organo legislativo del Paese, la Camera dei Deputati e/o il Senato della Repubblica. Nel luogo della democrazia per eccellenza, il Parlamento, deve essere riconosciuta l'opportunità, il diritto e al contempo il dovere di consentire alle comunità minoritarie per numero, ma non certamente per ricchezza e valore che rappresentano, anche per l'Italia, di essere rese attive e partecipi, nell'elaborazione dell'impianto legislativo e costituzionale del Paese. È, ne siamo convinti, una conquista di civiltà. Non compete a noi fare proposte operative concrete su questa tematica comunque così importante anche per la comunità nazionale italiana. Ab-

biamo troppo rispetto per l'istituzione che ci ospita oggi qui. Auspichiamo e ci appelliamo a voi, spettabili onorevoli deputati, affinché siano individuate nell'ambito dell'assetto giuridico-costituzionale italiano — quella che noi chiamiamo « nazione madre » — le opportune soluzioni legislative e operative che consentiranno alla comunità nazionale slovena il mantenimento della propria rappresentanza nel Parlamento italiano. Siamo convinti che questo diritto di rappresentanza avrà molteplici risultati positivi, perché darà una risposta convinta e giusta alle legittime aspettative della comunità slovena, rafforzerà il pluralismo democratico del Paese, contribuirà a rafforzare il dialogo con la Slovenia, aumenterà il prestigio dell'Italia in Slovenia, che è anche un fattore importantissimo, e avrà sicuramente ricadute positive anche sulla comunità nazionale italiana. È una soluzione che noi auspichiamo e che rappresenterebbe un ulteriore nuovo passo lungo la strada di un'amicizia ancora più forte tra Slovenia e Italia o tra Italia e Slovenia, che vedrà il 13 luglio i due capi di Stato dei due Paesi riconsegnare simbolicamente — non ancora in maniera effettiva e completa — il *Narodni Dom* alla comunità slovena, nel centenario del suo incendio e li vedrà anche presenti nei due luoghi in cui avvennero alcuni obbrobri del secolo scorso (luoghi di eccidi, totalitarismi e nazionalismi contrapposti); ovvero presso la foiba di Basovizza e presso il monumento dei quattro fucilati della comunità nazionale slovena. Nel ringraziarvi per la vostra attenzione e nell'auspicio che il Parlamento italiano riesca a individuare quelle soluzioni appropriate per consentire la rappresentanza parlamentare della comunità slovena, vi ringrazio e vi consegno una documentazione, che metto a disposizione della Commissione.

PRESIDENTE. Autorizzo la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione che i nostri ospiti hanno messo a disposizione della Commissione (*vedi allegato 4*).

Nessuno chiede di intervenire, dichiaro conclusa l'audizione.

**Audizione del professor Stefano Passigli, già professore ordinario di scienza della politica presso l'Università di Firenze.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'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 », l'audizione del professor Stefano Passigli, già professore ordinario di scienza della politica presso l'Università di Firenze.

STEFANO PASSIGLI, già Professore ordinario di scienza della politica presso l'Università di Firenze. Grazie presidente e un saluto a tutti i membri della Commissione. Parlando di corsi e ricorsi, che si applicano anche alle leggi elettorali, ricordo che l'ultima volta che ho partecipato come parlamentare, a questa Commissione (si era nell'undicesima legislatura e, quindi, nella notte dei tempi! Quasi trent'anni fa) era in discussione — dopo il referendum « Segni » — la legge Mattarella, cioè il passaggio dal proporzionale al maggioritario. Oggi stiamo parlando di una proposta di legge che sancirebbe un definitivo ritorno dal maggioritario al proporzionale. Quindi, noi dobbiamo innanzitutto chiederci se vi sia una sostanziale differenza tra il maggioritario e il proporzionale, che rapporto vi sia tra questi due grandi sistemi, ognuno dei quali si declina in sottosistemi, quali siano i legami tra questi sistemi e le funzioni delle leggi elettorali, che assolvono ad una pluralità di funzioni. Le tre grandi funzioni che vengono sempre ricordate sono la rappresentanza del corpo elettorale, la governabilità del Paese e la selezione della classe politica. Vi sono altre funzioni: rappresentazione e partecipazione, ad esempio, non sono sinonimi. La partecipazione è un con-

retto diverso da quello di rappresentanza, ma è inutile dilungarsi su questo argomento. Le leggi elettorali hanno anche un significato simbolico; ma restiamo alle due grandi funzioni di rappresentanza e governabilità, con il corollario che comunque eleggere, « eligere », significa scegliere, significa scegliere una classe politica, sia a livello della rappresentanza parlamentare, che a livello di governo, attraverso il circuito dei partiti-Parlamento-Governo. Le leggi elettorali devono assicurare un *mix* di rappresentanza e governabilità. Quando eccedono in un senso piuttosto che nell'altro sono criticabili. *L'optimum* sarebbe che garantissero il massimo di rappresentanza senza pregiudicare la governabilità. Vi sono molti luoghi comuni che dobbiamo innanzitutto sfatare in materia di legge elettorale. Importante è capire se agiamo in un certo sistema di democrazia parlamentare, in un sistema presidenziale o semi-presidenziale o altro. È evidente che l'impatto di una stessa legge elettorale è molto diverso a seconda della forma di governo. Comunque quali sono i luoghi comuni da sfatare? Il primo è che il sistema proporzionale porti instabilità. Non è assolutamente vero. Storicamente, se guardiamo i sistemi politici, non è affatto vero che leggi elettorali proporzionali provochino instabilità. L'instabilità viene dalla mancanza di maggioranze omogenee. Dipende dalla struttura di un Paese, dalla sua storia, da tantissimi fattori, anche dalle leggi elettorali, ma il parallelo tra proporzionale e instabilità, tra maggioritario e stabile governabilità è assolutamente falso. In Europa questo è dimostrabile facilmente. La Germania, grazie anche a particolari istituti costituzionali, come la sfiducia costruttiva, è il Paese più stabile, che ha avuto una sola crisi di governo che si è risolta proprio grazie al meccanismo della sfiducia costruttiva; mentre in un Paese considerato fino ad oggi molto stabile, l'Inghilterra, con il suo sistema Westminster, realtà almeno dieci primi ministri sono stati rovesciati dal loro stesso partito (dieci crisi di governo contro una). È molto più stabile la Germania con la sua legge proporzionale che l'Inghilterra con il maggioritario. Il maggioritario sta

fallendo anche in Francia, benché a doppio turno. Ricordavo poc'anzi l'esperienza di questa Commissione parlamentare nella XI legislatura, quando si varò la legge Mattarella (Mattarella era membro della Commissione), fino alla fine vi fu incertezza se adottare il turno unico o il doppio turno. Io ero favorevole al doppio turno, ma non riuscii a convincere Segni, che in quel momento aveva una notevole influenza sui lavori della Commissione, ma anche nel Paese, a presentare un emendamento in Commissione. Lo presentò insieme a me in aula, quando ormai era troppo tardi, perché ormai la Commissione aveva già votato per il turno unico. Sia a turno unico sia a doppio turno il maggioritario non garantisce comunque la governabilità: in Francia abbiamo un maggioritario a doppio turno, ma, se andassimo a vedere la situazione nei vari collegi, vedremmo che il doppio turno, in circa la metà dei casi, si tradurrebbe in un confronto tra le due ali estreme, tra Melenchon e Le Pen. Francamente non era questo il portato della teoria del doppio turno. A cominciare dal primo libro scritto in Italia sul doppio turno da Fisichella, tutti i teorici del doppio turno hanno sempre sostenuto che esso favorisse al secondo turno la convergenza verso il centro degli elettori. Questo non è affatto vero in Francia, in questo momento. Quindi, è il contesto storico più che qualsiasi altra cosa che ci dice se una certa legge elettorale ha risultati positivi o no in termini di governabilità. Oltre alla Francia, ho citato l'Inghilterra. Ma anche la stessa Spagna, che ha un sistema falsamente proporzionale — perché il fatto che non vi sia un recupero dei seggi a livello nazionale fa sì che nei piccoli collegi solo i grandi partiti eleggano propri candidati — ha avuto recentemente un cambiamento nel sistema partitico molto forte. Quello che era un sistema apparentemente proporzionale, ma dagli esiti chiaramente maggioritari, è diventato invece un sistema che ha esiti del tutto diversi. Quindi non è vero che il sistema proporzionale produce necessariamente instabilità e il maggioritario necessariamente governabilità. La legge Mattarella ha prodotto in Italia una relativa instabilità, ma soprattutto ha pro-

dotto l'esplosione della frammentazione, perché il turno unico favorisce la nascita di piccoli partiti. Se in un collegio si vince per un solo voto e nazionalmente — esperienza Prodi del 2006 — si vince per poche migliaia di voti, è chiaro che chi possiede in un collegio anche cinquecento voti — o a livello nazionale alcune decine di migliaia di voti — strappa, specie in un sistema di collegi uninominali a turno unico, alcuni collegi sicuri. Quando poi entra in Parlamento sta nel Gruppo Misto o trova aggregazioni per formare gruppi composti in realtà in maniera abbastanza disomogenea. Si determina dunque quello che abbiamo conosciuto sia con i governi Berlusconi sia con i governi Prodi, cioè governi eletti da maggioranze formate da oltre dieci gruppi parlamentari in entrambi i casi. La legge Mattarella non ha quindi prodotto stabilità: ha prodotto frammentazione, rivelandosi così un caso di sistema parzialmente maggioritario in cui la frammentazione non veniva, però, come molti ancora affermano dicono, dal 25 per cento di quota proporzionale, ma piuttosto dal collegio maggioritario a turno unico. Chi sostiene che la frammentazione veniva dal 25 per cento di quota proporzionale chiaramente sbaglia, perché quella quota proporzionale del 25 per cento serviva ai grandi partiti, serviva, con le liste bloccate, alla nomenclatura dei grandi partiti. Non è certo questo che ha prodotto frammentazione! Bisogna scegliere a questo punto quale legge sia migliore nell'attuale contesto italiano, tenendo molto presente le modifiche che sono intervenute nel sistema partitico che per molti decenni era stato molto stabile (con differenze, che malgrado il sistema proporzionale, si traducevano alle elezioni in variazioni di pochi punti percentuali). Con un 2 per cento in più o meno si cantava vittoria o si piangeva una sconfitta. Oggi abbiamo una volatilità che è pari solo a quella dei mercati finanziari. Il mercato politico ha oggi una volatilità immensa. In questo contesto il maggioritario è molto rischioso. È molto rischioso, perché blocca per cinque anni una maggioranza che spesso non è più corrispondente alla maggioranza del Paese. Io diffido molto dei sistemi elettorali che con-

sentano la formazione di maggioranze, anche attraverso effetti maggioritari, che non corrispondono poi alla reale maggioranza del Paese. È il caso francese. Macron ha una maggioranza in Parlamento, ma non ha la maggioranza nel Paese. Allora si ritrova i *gilets jaunes* in piazza e nelle strade. Un sistema deve mantenere una qualche flessibilità, se vuole avere un rapporto con l'opinione pubblica, con il Paese, se vuole evitare fenomeni di disaffezione, se vuole evitare quello che i politologi chiamano « l'*exit* », cioè dopo la partecipazione dopo la contestazione, addirittura il rifiuto del sistema. Noi siamo ormai vicini al rifiuto del sistema. Abbiamo già passato la fase dei partiti che nascevano sulla base di una insoddisfazione sul funzionamento del sistema. Siamo alla vigilia di una possibile contestazione delle istituzioni, soprattutto se la crisi economica si aggravasse, cosa possibile. Quindi, credo che dobbiamo avere un sistema che sia flessibile, che permetta la formazione di maggioranze diverse da quelle che si sono formate il giorno delle elezioni. Il proporzionale assicura questa flessibilità molto più del maggioritario. Vi faccio due esempi; pensate al maggioritario americano. Bush Jr. viene eletto grazie al voto della Florida, ove prevale su Gore: cinquecento voti di differenza in uno Stato chiave ne consentono l'elezione. Bush Jr si imbarca subito in una disastrosa guerra contro l'Iraq. Questa guerra diventa rapidamente impopolare. In un sistema di democrazia parlamentare, il Governo sarebbe indubbiamente caduto; invece l'amministrazione Bush è rimasta in carica per quattro anni. C'è chi sostiene che la sera delle elezioni sappiamo chi vince e governa per cinque anni. Ciò andava forse benissimo nell'Inghilterra dell'Ottocento, ove Bagehot, grande costituzionalista, poteva affermare: « Siamo un Paese talmente unito che possiamo permetterci di dividerci. » Non è il caso nostro oggi; non è il caso delle democrazie europee. Non è il caso del mondo, in un momento di grande variazione, in un momento di contestazione, di crisi economica. Le crisi economiche o le grandi crisi storiche e sociali possono essere fronteggiate solo dando un massimo di rappresen-

tanza alla popolazione e questo lo si fa con un sistema proporzionale e con liste aperte. Uno dei grandi errori del sistema italiano sono le liste bloccate. Io mi chiedo ancora perché un grande partito come il PDS (Partito Democratico della Sinistra) di allora, e un grande sindacato come la CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro), dopo aver appoggiato e lanciato una mia proposta di *referendum*, che aboliva le liste bloccate, l'abbiano poi ritirata, quando ormai stava raccogliendo 10.000 firme al giorno. Dopo appena poche settimane fu fermata per dissensi interni alle due organizzazioni che l'avevano inizialmente appoggiata. Io ho sempre ritenuto — e devo ribadirlo ancora oggi — che le liste bloccate siano una delle maggiori ragioni di insoddisfazione dei cittadini italiani nei confronti della politica. Se non si possono scegliere i propri rappresentanti, diventa molto facile accusare il palazzo e rinfoculare la perenne polemica dell'antiparlamentarismo, che è un tratto della storia italiana: il Paese reale contro il Paese legale. Non riusciamo a liberarci di questa maledizione. Quindi noi dobbiamo tornare — ma non lo vedo in questa proposta di legge — alle liste aperte. Con le liste aperte la selezione della classe politica si fa o col voto di preferenza — che, con tutti i suoi difetti, è comunque preferibile alle liste bloccate — o con il collegio uninominale o ancora con un *mix*, di collegi uninominali e di collegi plurinominali. Il collegio uninominale consente l'identificazione del candidato. Il collegio plurinomiale dà un maggior peso all'organizzazione del partito. Non è un caso che i partiti già in crisi siano poi scomparsi in parallelo con l'adozione delle liste bloccate. Le liste bloccate favoriscono le lotte interne di partito, favoriscono il vincente nella lotta per la segreteria per il controllo del partito, non favoriscono il rapporto con i cittadini. Quindi uno dei punti che mi sentirei di sottolineare e suggerire a questa Commissione è quello di tornare all'etimologia: « eligere » significa « scegliere ». Lasciamo il diritto di scegliere ai cittadini. Eliminiamo le liste bloccate e diamo flessibilità con una legge che sia nell'attuale contesto principalmente pro-

porzionale. Io sono stato per il maggioritario nel 1993. Non me ne pento. Avrei voluto un maggioritario a doppio turno. Vedo oggi che persino il doppio turno in Francia non funziona. Non funziona nel senso in cui l'avevamo teorizzato in scienza politica e nel diritto costituzionale. Quale che ne siano gli effetti, ma l'importante è che i sistemi elettorali non devono diventare una camicia di forza. Devono essere essi stessi flessibili e permettere che le istituzioni si adattino al mutare dei tempi; soprattutto il rapporto Parlamento-Governo, cuore della democrazia parlamentare, deve essere assicurato e mantenuto. La proporzionale lo mantiene più di qualsiasi altro sistema. Un impianto fondamentalmente proporzionale lo mantiene più che una legge di impianto maggioritario, che fotografa in un certo momento la storia di un Paese ma non ne segue i mutamenti. Ripeto, se siamo in un momento di stabilità può andare bene anche il maggioritario. Se siamo in un momento di volatilità politica, come adesso, il maggioritario non va bene. Non va bene, perché noi assistiamo a partiti che oggi sono al 30 per cento e domani al 15, e che dal 15 possono salire al 30 e riscendere al 20. Abbiamo una situazione talmente fragile che persino l'*election day* diviene pericoloso. Gli *election day* vanno bene quando ci sono condizioni di stabilità, altrimenti, favorendo una Camera uguale al Senato, e ancor di più se eleggessimo assieme — e sarebbe una vera follia! — regioni, Camera e Senato, lo stesso giorno, avremmo veramente toccato il massimo del rischio, perché una delle ragioni per cui si fanno elezioni in momenti diversi è quello di assicurare una qualche forma di bilanciamento dei poteri. Non è un caso che persino il sistema presidenziale americano preveda le «*by-elections*», le elezioni cioè di mezzo termine.

Queste sono le mie principali considerazioni. In conclusione, ci potremmo anche tenere il «*Rosatellum*», purché con liste aperte, e, per quanto riguarda i collegi uninominali, con primarie, purché regolate per legge, non certo quella farsa che sono state le primarie italiane, dove votava chiunque passasse per una certa piazza in un

certo momento, quale che ne fosse l'età o la nazionalità, votando magari anche più volte e per favorire particolari forze e particolari candidati. A queste condizioni, potremmo anche tenerci il «*Rosatellum*»; meglio invece passare a un sistema interamente proporzionale, eliminando le liste bloccate, mantenendo flessibilità al sistema e permettendo alla democrazia parlamentare di svolgere il suo compito, che è quello di essere flessibile nei momenti di volatilità e di crisi politica. Naturalmente non sono entrato nei dettagli, ma credo discendano da quanto affermato. Sono pronto a rispondere anche sui dettagli della proposta di legge, se lo vorrete.

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni. Prego, Forciniti.

FRANCESCO FORCINITI. Grazie al professore Passigli. Devo dire che ho apprezzato molto le sue osservazioni, tutte volte a sfatare il falso mito, che sta dietro a quel filone di pensiero che propugna soluzioni maggioritarie, secondo cui può esistere una formula magica per ricondurre «*a più miti consigli*» un sistema che, per sua natura, è complesso e frammentato e riesce a esprimere varie anime e varie sensibilità. Posto che, per quanto mi riguarda, questo non è un problema. Non è un limite, non è una zavorra, anzi è indice, secondo me, di un Paese vivo, di un Paese fervido, di un Paese che riesce comunque anche a esprimere varie sensibilità e quindi a non appiattirsi verso il pensiero unico, verso questi due macroblocchi di pensiero. Ma anche se quello dell'eccessiva frammentazione del nostro quadro politico fosse realmente un problema, è illusoria l'idea, anche secondo me, di poter razionalizzare questo quadro attraverso il grimaldello della legge elettorale, perché, tra l'altro, l'esperienza di questi ultimi venticinque anni ci conferma che anche avere provato soluzioni più o meno maggioritarie non ha poi alla fine limitato quella naturale tendenza del nostro sistema istituzionale alla frammentazione o comunque all'espressione di punti di vista diversi. Questo non deve necessariamente

essere visto come una minaccia, come un pericolo o come un potenziale fattore di perdita di competitività del nostro Paese, perché, per quanto mi riguarda, l'idea, che sta dietro a chi propugna soluzioni maggioritarie, di voler cristallizzare un quadro in un certo momento, anche a costo di creare maggioranze artefatte che nel Paese non esistono, per poi lasciarli lavorare per cinque anni, significa anche ridurre il cittadino al ruolo di mero portatore di voti, che firma una delega in bianco, non avendo un controllo intermedio nell'arco di quello che accade durante la legislatura. Ciò invece non accade in un sistema proporzionale, perché il cittadino, attraverso i suoi rappresentanti, può eventualmente anche esercitare una sorta di controllo intermedio su un Esecutivo e questo, per me, non è un male. Anche se può succedere che un Governo non duri cinque anni, chiediamoci se il gioco valga la candela. Vogliamo blindare un Governo per cinque anni e dargli la possibilità di fare qualsiasi cosa? Anche se magari le cose che fa ad un certo punto non sono più le cose che il Paese reale vuole, che il corpo elettorale vuole, che vogliono quelle stesse persone che hanno espresso un consenso a quella forza politica che poi va al governo? Si tratta di trovare un equilibrio, perché da questa parte non si vuole un sistema elettorale che sia puramente proporzionale, perché un minimo di correttivi maggioritari possono essere comunque auspicabili per evitare un'eccessiva frammentazione (quindi una soglia di sbarramento che poi può essere individuata in un certo limite). In questo il lavoro della Commissione sarà fondamentale. Anche la grandezza dei collegi, se vogliamo, costituisce un sistema di sbarramento implicito, perché più il collegio è piccolo, più la soglia di sbarramento diventa implicita, più il quoziente intero diventa difficile da raggiungere. Noi non siamo gli integralisti o i fondamentalisti del proporzionale puro, però è chiaro che in un momento storico come questo, in un momento in cui ci sono anche maggiori richieste di partecipazione da parte dei cittadini, maggiori richieste di essere rappresentati, per quanto ci riguarda, a maggior

ragione se si va verso il taglio dei parlamentari, diventa fondamentale garantire una rappresentanza ai cittadini. In questa eterna ricerca di bilanciamento tra rappresentanza e governabilità sicuramente la rappresentanza, in questa fase, è un fattore importante; non che la stabilità non lo sia, ma certamente, non lo sarebbe andare verso certi modelli, che oggi stanno manifestando tutte le loro crepe. Lei faceva l'esempio della Francia. Se si vuole andare verso un sistema presidenziale, è legittimo, lo si dica, ma lo si faccia nella maniera congrua, attraverso una proposta. Si vada dai cittadini proponendo una riforma costituzionale; si dica ai cittadini che si vuole l'elezione diretta del capo dello Stato, ma non lo si faccia in maniera surrettizia attraverso la legge elettorale, propugnando soluzioni maggioritarie. Come diceva lei, Macron al primo turno ha preso il 24 per cento, poi ha vinto il ballottaggio, però è chiaro che, per quanto mi riguarda, ciò vuol dire « blindare » un sistema. Non voglio discutere i sistemi democratici di altri Paesi, però la cultura, la storia dell'Italia, di una repubblica parlamentare, secondo me non si adatta a un sistema più o meno maggioritario, quello per esempio con i collegi totalmente uninominali. Con la frammentazione territoriale, che c'è in questo momento in Italia, è ben possibile, come nel 2018, che possa registrarsi una vittoria del centrodestra al Nord, una del PD al centro, e una del Movimento Cinque Stelle al sud. Di fatto quell'effetto maggioritario di stabilità che si vuole ottenere viene annullato, perché i collegi uninominali si distribuiscono sul territorio in maniera quasi omogenea. Allo stesso modo si è provato anche l'esperimento di dare dei premi maggioritari abnormi, come era l'idea dell'« *Italicum* », ma la Corte costituzionale chiaramente ha stabilito che il modello del sindaco d'Italia non è un modello che si può traslare anche in un'assemblea rappresentativa di una repubblica parlamentare. Questo è l'equivoco di fondo. Non esiste un sistema elettorale che possa sopperire, ammesso che lo siano, delle lacune di un sistema politico che non riesce a valorizzare l'assemblea elettiva rappresentativa, la

capacità di fare sintesi, di fare compromesso (la democrazia ha dei tempi fisiologici che vanno osservati). Sacrificare questi tempi fisiologici, questa lentezza, che a volte è necessaria per prendere decisioni di qualità, decisioni migliori, in nome di un decisionismo che crei delle finte maggioranze in un Paese per blindare qualcuno per cinque anni, è un sistema che anche io ritengo pericoloso. Quindi, penso che andare verso un sistema proporzionale in questo momento storico sia la scelta migliore e sono convinto che la storia ci darà ragione da questo punto di vista. Volevo ringraziarla per le sue osservazioni.

**PRESIDENTE.** Do la parola al nostro ospite per la replica.

**STEFANO PASSIGLI**, già *Professore ordinario di scienza della politica presso l'Università di Firenze*. Raccolgo solo gli spunti sulla soglia di sbarramento e sulla grandezza dei collegi. Si può reintrodurre dalla finestra il maggioritario anche in un sistema proporzionale, meglio allora farlo esplicitamente, con un premio di maggioranza ragionevole, perché questo almeno è molto chiaro ai cittadini, piuttosto che agire sulla grandezza dei collegi, introducendo collegi troppo piccoli, o con soglie di sbarramento punitive. Nel caso della proposta di legge in questione si prevede una soglia di sbarramento al 5 per cento, che è un livello di per sé ragionevole, anche se, nel caso italiano, abbiamo una storia di piccoli partiti e piccoli movimenti, che sono stati però un tessuto connettivo per la formazione di coalizioni. Bisogna decidere se i piccoli partiti, che messi tutti insieme oscillano tra il 10 e il 15 per cento del voto, servono al formarsi di coalizioni oppure no. Sono forze puramente trasformistiche? Non direi. Duverger parlando di « grandi famiglie spirituali », le identificava come il lascito della liberaldemocrazia, che non si è mai riunita in unico partito. Non era partito nel prefascismo, perché non esistevano i partiti organizzati. Nel postfascismo non è riuscito il Partito d'Azione a diventare un partito di massa; non lo era il Partito Repubblicano; non lo era il Partito

Liberale; non lo sono stati i socialdemocratici e così via. Se andiamo a vedere i piccoli partiti di oggi la loro origine tende a venire da quei rami, da quelle piante. Sostanzialmente sono però serviti a formare le coalizioni di governo. Se noi prendessimo oggi i grandi partiti esistenti — e tra questi metto anche Forza Italia, pur con il peso elettorale che ha oggi — se eliminiamo i piccoli partiti — e il 5 per cento rischia di eliminarli interamente (forse andrebbe abbassato un po') — miglioriamo la governabilità o creiamo una situazione in cui tre o quattro grandi forze non riescono a formare coalizioni omogenee? Nel concetto di flessibilità di cui dicevo prima rientra anche l'esistenza di piccole forze non trasformistiche. Il collegio uninominale maggioritario della legge Mattarella aveva portato in Parlamento — il caso è noto perché in seguito oggetto di indagine della nostra magistratura — il sindaco di Taranto del tempo, che fece un suo movimento che raccolse in Puglia alcune decine di migliaia di voti, che furono determinanti in un paio di collegi e che fruttarono un sottosegretario e due posti sicuri in Parlamento. Quello non era un piccolo partito, non aveva una storia, ma era semplicemente il frutto di un notabilato ben speso, ben gestito nelle trattative con i maggiori partiti. Ciò era sicuramente possibile col maggioritario, non sarebbe stato possibile col proporzionale; con il meccanismo previsto in questa proposta di legge si darebbe rappresentanza a forze che, pur non raggiungendo il quoziente del 5 per cento, abbiano una forte presenza regionale. Il Milazzismo in Sicilia non ha insegnato nulla in questo Paese? Due quozienti nella stessa circoscrizione sono pericolosi; la presenza di una forza politica che abbia solo una presenza circoscrizionale potrebbe concedere molto agli interessi locali; e gli interessi locali, molto spesso nel nostro Paese, non sono nemmeno interessi lontani dalla criminalità organizzata. Quindi, su questo punto avrei qualche riserva. Rivaluterei cioè la rappresentanza di forze minori; il diritto di tribuna lo preferirei alla « Vedel » francese, prevedendo che il 10 per cento o l'8 per cento dei seggi — quale che sia la cifra — sia

dedicato in termini di seggi alle forze minori e sia ripartito tra quelle che superano il 3 per cento. Se il quoziente per la rappresentanza piena è il 5 per cento, si avrebbe il diritto di tribuna se si ottiene almeno il 3 o il 2,5 per cento, sottraendo prima un certo numero di collegi dalla ripartizione proporzionale. Se il diritto di tribuna non fosse invece assegnato prima, i collegi che non fossero assegnati perché nessuno avesse raggiunto il 3 per cento, verrebbero riassegnati ai migliori perdenti delle liste che raggiungono il 5 per cento. Se invece stabiliamo che diamo il diritto di tribuna a chi raggiunge due quozienti pieni in una circoscrizione e un terzo quoziente in un'altra, potremmo avere un numero anche abbastanza elevato di seggi da ripartire. Potremmo di conseguenza avere alcuni casi in cui un candidato, che sarebbe stato eletto sulla base del voto riportato da una lista che ha superato il cinque per cento, non venga effettivamente eletto. Avremmo in tal caso una disparità di trattamento incostituzionale, a mio avviso, in quanto un candidato, che avrebbe diritto a essere eletto perché il partito ha raggiunto nazionalmente il 5 per cento — e in quella circoscrizione diritto ad essere rappresentato — non sarebbe eletto perché molte forze si avvalgono del diritto di tribuna. Allora meglio il sistema tedesco, in cui si ricorre ad un numero di deputati in eccesso (però questo richiederebbe una modifica costituzionale). Preferirei assegnare un tot per cento dei quattrocento seggi al diritto di tribuna. Questo lo può fare una legge elettorale, senza modificare la Costituzione; il

diritto di tribuna comunque significa che una forza deve essere in qualche misura rappresentativa di una parte del Paese. Quindi non vedrei affatto sbagliato che si dicesse che almeno il 2 o il 3 per cento deve essere raggiunto. Se poche forze raggiungono quella percentuale nazionale, allora i seggi non assegnati con il diritto di tribuna tornerebbero a essere assegnati alle altre forze che hanno superato il cinque per cento. Questa è l'unica osservazione tecnica che farei.

FRANCESCO FORCINITI. Un *flash*, quindi da parte sua sarebbe più auspicabile correggere il tiro e migliorare lo strumento del diritto di tribuna oppure lavorare a un abbassamento della soglia di sbarramento al 5? Potrebbe darmi una risposta secca fra queste due soluzioni?

STEFANO PASSIGLI, già *Professore ordinario di scienza della politica presso l'Università di Firenze*. Se devo fornire una risposta secca, abbasserei la soglia di sbarramento (non più bassa del 3 per cento, per carità!).

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di intervenire, dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 17.40.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 30 luglio 2020*

---

## ALLEGATO 1

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"

## Audizione del Dott. ANTONIO FLORIDIA

*Dirigente dell'Ufficio e dell'Osservatorio elettorale e del settore "Politiche per la partecipazione" della Regione Toscana. Già Presidente della Società Italiana di Studi Elettorali (SISE), 2014-2017*

25 giugno 2020

## **Sistemi elettorali e idee di democrazia: la riforma elettorale come *policy-issue* permanente del sistema politico italiano. Idee e suggestioni per la prossima riforma\***

### Sommario:

1. Premessa. Idee di democrazia e modelli elettorali
2. Il caso italiano, tra "*political science*" e "*politics*" dei sistemi elettorali
3. Dalla legge Mattarella alla legge Calderoli: da un maggioritario "temperato" al plebiscitarismo
4. L'*Italicum*: il fallimento di una coazione a ripetere
5. Crisi della "governabilità" o crisi di "legittimazione"?
6. L'"ultima" riforma: "ingegneria" o "bricolage" elettorale?
7. I dilemmi dell'oggi: finalità e principi di una possibile riforma
7. Conclusioni

### **1. Premessa. Idee di democrazia e modelli elettorali**

Dividerò questo intervento in due parti, premettendo che quanto qui sostenuto nasce sulla base di un approccio scientifico e metodologico proprio delle scienze politiche, lasciando sullo sfondo tutti i profili più propriamente giuridici e costituzionalisti.

Formulerò alcune valutazioni, e farò alcune proposte, in merito al testo attualmente in discussione, ma nella prima parte, mi sembra opportuno proporre alcune considerazioni di ordine teorico sulla questione delle riforme elettorali. In questo testo ricostruisco la vicenda delle riforme elettorali in Italia da un particolare punto di vista: quello delle assunzioni

✉\* Questo testo è un adattamento del saggio "*Electoral systems and concepts of democracy: electoral reform as a permanent policy issue in the Italian political system*", pubblicato su "Contemporary Italian Politics", n. 10, vol. 2, pp. 112-131, 2018

normative implicite nelle proposte di riforma, ossia *le idee o i modelli di democrazia che hanno ispirato le strategie di riforma*. L'articolo propone una distinzione interna all'oramai lungo periodo storico che ci separa dalle riforme dei primi anni Novanta, e mostra come sia fallito il tentativo di fermare un progressivo processo di destrutturazione del sistema politico italiano attraverso ricette istituzionali che puntavano su sistemi elettorali maggioritari e, poi con la legge Calderoli e l'*Italicum*, su modelli apertamente plebiscitari. La vicenda italiana si presta ad essere analizzata sulla base di una sorta di assioma: laddove la definizione delle regole elettorali rappresenta una sorta di *issue* permanente e preminente dell'agenda politica - laddove, cioè, la riforma elettorale diviene essa stessa l'arena pressoché costante di una *policy* --, questo dato costituisce senza dubbio un indice del *grado di destrutturazione di un sistema politico* e del *perdurare* di una tale condizione. Alla base del fallimento delle strategie istituzionali perseguite in questo ultimo quarto di secolo, - fallimento sancito dall'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 -, vi è una lettura della "crisi della democrazia" italiana come "crisi della governabilità" (cui rimediare attraverso forzature e distorsioni della rappresentanza) e non invece, come sembra più corretto, come "crisi di legittimazione". Nell'ultima parte dell'articolo si prende in esame l'ultima riforma elettorale, approvata nell'ottobre 2017, mostrando come essa sia stata il frutto di calcoli contingenti, priva di una effettiva ispirazione politico-culturale: l'ennesima espressione di un confuso "bricolage" elettorale, anziché di una vera e ragionata "ingegneria" elettorale. In conclusione, sosterrò che "il ritorno al proporzionale", - ad un serio e organico sistema proporzionale - può essere la sola via per tentare almeno di fermare la crescente delegittimazione delle istituzioni democratiche italiane.

## 2. Il caso italiano, tra "*political science*" e "*politics*" dei sistemi elettorali

Nel suo libro del 1997, *Democracy and Elections*, Richard Katz notava come "*the democratic theory and the study of elections are two fields of inquiry that ought to be connected intimately but that, in fact, have tended to proceed independently, each acknowledging the importance of the other and then blithely ignoring it*" [Katz, 1997:4]. Secondo lo studioso britannico, i modelli teorici di democrazia - il modo con cui si intende e definisce la democrazia - incorporano determinate assunzioni normative, e queste a sua volta hanno precise implicazioni quando si tratta di promuovere o proporre particolari riforme istituzionali ed elettorali: "*a detailing of the values involved in debates over the meaning of democracy is necessary if the politics and outcome of institutional reforms are to be understood*". E' vero, aggiungeva Katz, che spesso le strategie di riforma sono mosse da una mera logica di *self-interest* da parte di chi le promuove; nondimeno, notava Katz, gli "argomenti" con cui tali riforme sono giustificate pubblicamente, e grazie ai quali ricevono un qualche livello di consenso, fanno appello ad una

serie di “valori” che in qualche modo poi vivono una vita propria, acquistano una loro rilevanza e una loro autonoma importanza. Katz notava come questi “argomenti”, e l’appello ad alcuni valori, - per quanto sia lecito sospettare della sincerità di chi li proclama - divengono essi stessi degli “input” che entrano nel processo politico, “*affecting both the likely shape of institutional reforms and the functioning of the institutions*” [ibid.: 5]. Insomma, scriveva Katz, le riforme istituzionali sono sempre “*value-laden*”, intrise di “valori”: “*the choice of an electoral system is, in effect, a choice among competing definitions of democracy itself*” [ibid.:9].

*Questa premessa rimanda al tema centrale che vorrei affrontare in questo intervento: quali sono state, o quali sono oggi, le idee di democrazia che hanno ispirato i sistemi elettorali che si sono succeduti in Italia o le proposte che hanno caratterizzato e caratterizzano il cantiere sempre aperto delle possibili riforme elettorali?*

Da qualche anno, nell’ambito degli studi sui sistemi elettorali, si sta affermando una tendenza significativa. Possiamo individuare una data e un contributo fondamentale, in questo senso: nel 2005 fu pubblicato *The Politics of Electoral System*, un volume curato da Michael Gallagher e Paul Mitchell. La novità dell’impostazione di questo volume può essere colta in un passaggio dell’introduzione dei due curatori, laddove questi ricordano come si potesse affiancare al classico approccio che puntava a individuare le “conseguenze politiche” di un sistema elettorale (*the political science of electoral systems*), uno specifico approccio rivolto alla “*politics*” dei sistemi elettorali, fondato su un altro assunto, ossia considerare “*each country’s electoral system as, potentially at least, constituting a political issue in its own right*” [Gallagher-Mitchell, 2005: 4-5].

Il primo approccio, naturalmente, ha alle spalle una grande tradizioni di studi e di ricerche, a partire da Duverger: e il tema dei modelli definatori della democrazia, con le sue connessioni e implicazioni in materia di sistemi elettorali, è stato al centro del lavoro di quelli che possiamo definire i “classici” della scienza politica contemporanea, da Dahl a Rokkan, fino a Sartori.<sup>1</sup> Il secondo approccio non può ancora vantare una così solida tradizione; ma, oltre ad alcuni significativi contributi contenuti nello stesso volume di Gallagher e Mitchell, cominciano ad essere proposti alcuni studi che cercano di definire anche una specifica tipologia dei diversi *processi di riforma elettorale*.<sup>2</sup>

1 Naturalmente, lo studio delle “conseguenze” dei sistemi elettorali, del loro impatto sui sistemi politici e sui comportamenti degli elettori, continua ad essere oggetto di molta attenzione: per una recente panoramica sullo stato della riflessione teorica e della ricerca empirica, cfr. Htun e Bingham Powell (2013), e un recente *special issue* (n. 3/2011) della “West European Politics”, dedicato al tema “The Effect of Electoral Rules on Electoral Behaviour” (Dassonneville-Hooghe-Lewis Beck, 2017). In entrambi questi due ultimi lavori molto rilievo è dato all’importanza dei fattori “contestuali” nel limitare la generalizzabilità dei modelli teorici più consolidati, a partire dalla distinzione duvergeriana tra effetti “meccanici” ed effetti “comportamentali” dei sistemi elettorali. Bowler e Donovan (2013) insistono sui “limiti delle riforme elettorali”. Vanno poi ricordati almeno alcuni dei testi che, nel corso degli anni, hanno affrontato il tema del nesso tra sistemi elettorali e modelli di democrazia: Dummett (1997), Bingham Powell (2000), Diamond-Plattner (2006).

2 Segnaliamo, in particolare, un altro *special issue* della “West European Politics”(3/2011), curato da Reuven Y. Hazan e Monique Leyenaar (2011: *Understanding Electoral Reform*, saggio introduttivo dei curatori che si propone

Nell'analisi degli "effetti" di un sistema elettorale, oggi appare piuttosto diffuso un approccio che può essere variamente ricondotto ai modelli del *rational choice institutionalism*, e agli sviluppi e alle varianti che, a partire da esso, si possono elaborare<sup>3</sup> Alla base, vi è un'assunzione fondamentale: il contesto istituzionale e le regole della competizione elettorale *tendono* a modellare e strutturare le scelte e i comportamenti tanto degli attori politici quanto degli stessi elettori, e *definiscono un quadro di vincoli e di incentivi, una struttura delle opportunità*, al cui interno gli attori politici compiono le loro scelte, agendo ciascuno sulla base di una loro propria razionalità strategica. Questo approccio si presta bene all'analisi degli effetti di un sistema elettorale che sia già operante, e anzi soprattutto quando lo sia da qualche tempo, in modo da poterne misurare e valutare le conseguenze e le implicazioni di lungo termine. Ma cosa accade se l'oggetto di un "gioco politico" è la definizione stessa delle regole, - se le regole non sono *date*, ma ancora *da definire*, e se esse stesse sono la *posta* di una partita politica? Quali modelli interpretativi possono essere adottati, in questo caso? Sono sufficienti i modelli esplicativi che rimandano solo alla logica "*power-maximizing*" degli attori politici?<sup>4</sup>

Il lavoro di Gary Cox [1997] ci può aiutare a definire le premesse teoriche con cui guardare anche alla logica che guida o caratterizza i processi di riforma elettorale. Una categoria teorica fondamentale proposta da questo autore è quella di "*coordinamento strategico*": ogni attore politico, posto di fronte alla necessità di definire una propria strategia elettorale, si trova a dover operare una serie di scelte molto complesse, per le quali deve tener conto di almeno tre variabili: "*electoral institutions, political motivations, and public expectations*" [Cox, 1997: 5]. Ossia,

- a) gli effetti prevedibili dei meccanismi elettorali, i vincoli e le opportunità che essi offrono e, conseguentemente, i "giochi" di coordinamento o le interazioni con altri attori che ne possono derivare: alleanze, coalizioni, ma anche "desistenze" o la stessa "ritirata" strategica, ossia la rinuncia a concorrere alle elezioni, allorché si valuti "priva di speranze" la corsa elettorale. Possiamo anche parlare di *adattamenti strategici* che si rendono necessari, *date* la specificità delle regole vigenti e le scelte attese o prevedibili di altri attori. Coordinamento e adattamento strategico, a loro volta, sono anche il frutto di processi e di meccanismi di *apprendimento*, di cui un attore politico si giova sulla base delle esperienze precedenti;

---

di "reconceptualising electoral reform"), e uno special issue della "International Political Science Review" (Norris, 1995). Da ricordare poi il lavoro di Alan Renwick (2010), che propone una complessa tipologia delle possibili riforme elettorali e dei fattori costitutivi dei processi che possono determinarle e caratterizzarle. Da segnalare anche una *review article* di Gideon Rahat (2011) e i contributi di Pedro Riera (2013) e Camille Bedock (2014)

3 Si veda, in particolare, la definizione che ne ha dato Pippa Norris (2004, pp. 6-7): "*Rational-choice Institutionalism* assumes that formal electoral rules have a substantial impact upon the strategic incentives facing politicians, parties and citizens, so that changing the formal rules has the capacity to alter political behaviour [...] We can explore how formal electoral rules (the independent variable) shape the strategy of political actors (both parties and politicians, as the intervening variables) and how, in turn, the behaviours of political actors affects voting choices (the dependent variable)".

4 In particolare, Renwick insiste su questo punto: i modelli esplicativi "*power-maximizing*", ossia i modelli che mettono al centro le strategie di potere degli attori politici e soprattutto delle élites o delle coalizioni dominanti, si rivelano insufficienti e parziali. Vi sono anche altre domande cui rispondere e altri fattori da considerare: "*First, who has the power to choose the electoral system? To what extent are they constrained or can they be entirely displaced by others, including citizens, judges, and foreign powers? Second, what interests and values do these choices serve? If politicians are in control, do they simply pursue their own narrow self-interest or can they be motivated by broader values?*" (2010, 1).

- b) le specifiche motivazioni che ispirano l'attore politico, gli obiettivi che si prefigge, l'ordine di preferenza che stabilisce tra questi obiettivi, la dimensione temporale entro cui iscrive la propria azione (a breve e/o a medio o lungo termine), gli incentivi che ne derivano alle opportune azioni di coordinamento;
- c) Il ruolo delle aspettative: qualsiasi azione di coordinamento e adattamento strategico presuppone una valutazione delle aspettative, tanto delle proprie quanto di quelle altrui, sia quelle relative ad altri attori sia quelle relative al comportamento degli elettori. Si fondano sulle aspettative (e sulla fondatezza e/o asimmetria delle loro basi informative) anche i frequenti casi di *fallimento* delle azioni di coordinamento strategico, e quindi il prodursi di effetti *imprevisti* o di effetti *mancati*.

Riteniamo sia possibile estendere e adattare questi tre elementi anche all'analisi di quei peculiari "giochi strategici" che sono i processi di riforma elettorale. In particolare, la considerazione delle *motivazioni politiche* degli attori e delle *aspettative pubbliche* permette di superare una visione meramente *strumentale* delle logiche che guidano i comportamenti dei soggetti che "giocano" la partita politica di una possibile riforma del sistema elettorale: "motivazioni" e "aspettative" rimandano in definitiva alla *cultura politica* di questi attori, - a quella che, con Habermas, potremmo definire la loro "auto-comprensione normativa".

Si può andare oltre, quindi, una visione angustamente *self-interested* dei processi di riforma, e introdurre una dimensione fondamentale, che agisce - per così dire - all'interno delle *pratiche* politiche e dei *discorsi* che le accompagnano, e che ne è un fattore costitutivo: la "cultura politica" degli attori, ossia l'insieme degli schemi cognitivi e valutativi con cui essi concepiscono il proprio ruolo e la propria azione.<sup>5</sup> E trattandosi di riforme, come quelle elettorali, che incidono pesantemente sul funzionamento stesso della democrazia, questa cultura politica non può non implicare *un'idea e un modello di democrazia*. Queste premesse normative non sono solo un elemento che agisce, per così dire, nelle retrovie, nelle motivazioni recondite degli attori: diventano un fattore operante nella "cultura politica pubblica" di una democrazia, influenzano il comune sentire, e quindi entrano direttamente nel processo politico che determina il corso degli eventi. Ed è a partire da questo assunto che proverò a ripercorrere la vicenda delle riforme elettorali in Italia. Possiamo cogliere, nella storia oramai più che ventennale delle riforme elettorali in Italia, un "sistema di valori", per così dire, che ha ispirato la loro elaborazione? Quale idee di democrazia hanno caratterizzato queste discussioni politiche e questi processi di riforma?

---

<sup>5</sup> Assumo qui la definizione di "cultura politica" che propone Roberto Cartocci ((2011, p. 1949): "Political culture consists of a relatively coherent repertoire of cognitive and evaluative models that enable members of a political community to give a sense to their role as political actors, to other political actors, to the community they belong to and to the institutional structure in which they live. Thanks to this framework, they can decide which objectives to pursue, and shape their actions and behaviours accordingly". "Cultura politica", dunque, non è soltanto una consapevole ed elaborata riflessione sulle proprie idee e sui propri comportamenti politici, ma è un insieme di idee e di schemi cognitivi e valutativi spesso solo *impliciti* nelle *pratiche* politiche, nei *discorsi* che le caratterizzano, nel *senso comune* in cui si sedimentano.

### 3. Dalla legge Mattarella alla legge Calderoli: da un maggioritario “temperato” al plebiscitarismo.

Nel 2005, come abbiamo ricordato, veniva pubblicato *The Politics of Electoral System*: in questo volume, il “caso italiano” era affidato a Roberto D’Alimonte e il suo capitolo era dedicato al “*Fragmented Bipolarism*” italiano. [2005]. Quello di D’Alimonte si sarebbe rivelato l’unico capitolo del libro, dedicato ad un sistema elettorale che, al momento della pubblicazione, non sarebbe più stato operante. Anche nei capitoli introduttivi del volume curato da Gallagher e Mitchell, come in molti testi di analisi dei sistemi elettorali apparsi in quel periodo, per quanto riguarda le cosiddette *established democracies*, erano citati solitamente tre paesi nei quali erano stati riformati i sistemi elettorali nel corso degli anni Novanta: il Giappone, la Nuova Zelanda e, naturalmente, l’Italia.<sup>6</sup> Ebbene, l’Italia è stato l’unico paese in cui il sistema elettorale, nei venticinque anni successivi, è stato nuovamente cambiato, e per ben due volte, e nel quale il tema di una possibile riforma è rimasto e rimane all’ordine del giorno. Da questo punto di vista, possiamo anche enunciare un principio più generale: laddove la definizione delle regole elettorali rappresenta una sorta di *issue* permanente e preminente dell’agenda politica, laddove la riforma elettorale diviene essa stessa l’arena pressoché costante di una *policy*, questo dato costituisce senza dubbio un indice del grado di *destrutturazione* di un sistema politico e del *perdurare* di una tale condizione.

La storia della “Seconda Repubblica”, molto spesso, viene raccontata in modo molto scontato e convenzionale: vi è una sorta di “storytelling” dominante. La “Prima Repubblica” crolla sotto il peso dell’inchiesta giudiziaria di Mani Pulite, i partiti tradizionali collassano, arrivano nuovi protagonisti: cambiano le regole elettorali, si affermano un assetto “bipolare” e la logica dell’alternanza. Si apre una “transizione” che è apparsa, nel corso degli anni, sempre più indefinita, mai veramente “chiusa”: da ultimo, il fallimento del referendum del 4 dicembre 2016 sancisce il fallimento di questa transizione. e, come nel gioco dell’oca, si torna alla casella di partenza. Le elezioni del 4 marzo 2018, infine, aprono uno scenario nuovo e qualcuno inizia a parlare di una “Terza Repubblica”. Ritengo questo schema narrativo fuorviante. La storia della “Seconda Repubblica” (anche l’inizio della “Terza”), piuttosto, è la storia di una perdurante e progressiva *destrutturazione del sistema politico italiano* e le riforme elettorali (quelle approvate e quelle solo tentate) sono il  *sintomo* del fallimento delle idee, delle dottrine, degli schemi ideologici con cui la “crisi” della Prima Repubblica è stata affrontata, ma ancor prima letta e interpretata.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Si vedano, ad esempio, Norris [2004, pp. 4-5], Katz (2005, pp.58-59), Farrell (2001, p.2-3). Sul nesso tra sistema dei partiti e riforme elettorali, in occasione della riforma elettorale del 1993 in Italia, si veda Katz (2001) e Di Virgilio (2006). Sulle tre elezioni politiche (1994, 1996 e 2001) che si sono svolte con la legge Mattarella, si vedano Bartolini-D’Alimonte (1995), D’Alimonte-Chiaramonte (2007 e 2010), Pasquino (2002).

<sup>7</sup> Va notato, peraltro, come il confronto sulle possibili riforme istituzionali ed elettorali inizia già negli anni Ottanta, e con un livello qualitativo del dibattito non di rado molto superiore a quello dei decenni successivi (ad

Una ricostruzione dettagliata di questa storia avrebbe bisogno di una base documentaria ampia e dettagliata a cui qui non è necessario fare riferimento. Quello che vogliamo fare è avanzare alcune ipotesi interpretative per il passato e alcune suggestioni per orientarci nel dibattito oggi in corso.

Intanto, una prima mossa è quella di valutare se sia possibile una scansione interna all'oramai lungo periodo storico che ci separa dagli anni delle prime riforme elettorali in Italia. Credo che la risposta possa essere positiva: possiamo così distinguere una prima fase, che portò all'introduzione della legge Mattarella e a quella sull'elezione diretta dei sindaci, da quella che si apre nel 2005, con il passaggio alla legge Calderoli; e potremmo anche considerare una terza fase, non ancora conclusa, quella che stiamo vivendo oggi dopo le sentenze della Corte Costituzionale, il referendum del 4 dicembre 2016, l'approvazione di una nuova legge elettorale, (la n. 165 del 3 novembre 2017) e il tentativo, ora in corso, di prospettare una nuova riforma.

La prima fase è segnata da quella che possiamo definire una "lettura dominante" delle ragioni della crisi della Prima Repubblica: della crisi, cioè, di quella che, nel titolo di un libro di Pietro Scoppola (1991), che possiamo considerare come una delle più significative interpretazioni della "transizione" che si apriva in quegli anni, era definita e interpretata come la "Repubblica dei partiti". Comincia allora a prodursi un insieme, più o meno sistematico, più o meno elaborato e spesso anche banalizzato nel dibattito corrente, di idee e credenze sulle ragioni della rottura storica del quinquennio 1989-1994 (il quinquennio che, a mio parere, è quello che propriamente è possibile definire come "transizione", se non vogliamo che questo termine, come spesso accaduto, si allarghi in modo smisurato e indeterminato). Sappiamo quali sono stati i pilastri concettuali di questa "ideologia della crisi" della Prima Repubblica: la critica alla degenerazione dei partiti, in primo luogo; e poi un'acritica esaltazione delle virtù della società civile. E, accanto a ciò, una lettura della democrazia italiana come democrazia "bloccata", certo in primo luogo a causa del contesto geo-politico dell'epoca e dei vincoli che esso imponeva, ma anche a causa del sistema elettorale proporzionale, che di quel contesto internazionale costituiva il naturale *pendant*: perfetta espressione di una democrazia "consociativa". Ma a noi qui interessa sottolineare le implicazioni normative che ne derivavano per ciò che riguarda le strategie di riforma istituzionale (comprese quelle elettorali): ad ispirare le ricette e i discorsi dominanti vi

---

esempio, nella Commissione Bozzi): si vedano a questo proposito le analisi e le proposte avanzate in Pasquino (1985) e la più recente ricostruzione proposta da Urbinati-Ragazzoni (2016) e Pasquino-Valbruzzi (2015). Appaiono condivisibili le osservazioni di Gianfranco Pasquino secondo cui è una falsa rappresentazione quella che suggerisce una storia trentennale di fallimenti e di inerzie (una "narrazione" molto diffusa, su cui Renzi, da ultimo, ha cercato di presentare la "propria" riforma come quella finalmente risolutiva): "primo, riforme, anche importanti, ne sono state fatte, eccome. Secondo, alcune riforme sono state fatte bene, altre male" (Pasquino, 2015b, 11). Pasquino sostiene che ciò che è veramente mancata è una "visione sistemica" delle riforme: la consapevolezza che un intervento anche su un "pezzo" o un singolo "dettaglio" dell'edificio istituzionale deve essere pensato e valutato sulla base degli effetti sistemici che esso produce e delle relazioni che si creano tra tutti gli elementi di un ordinamento. Crollato il sistema politico del primo trentennio della storia repubblicana, "nessuno ha saputo formulare una visione di sistema politico, di Repubblica parlamentare, di democrazia, di partiti o senza partiti, all'altezza o quanto meno non troppo distante per qualità da quella dei Costituenti" (*ibid.*: 24).

era l'idea di una democrazia che potesse vivere senza mediazioni tra cittadini e istituzioni, ridimensionando il ruolo dei partiti. Cruciale si rivelava l'idea - che ha avuto un ruolo centrale nel referendum del 1993 e che poi ha avuto un lungo corso - che bisognava conferire al cittadino-elettore il potere di scegliere *direttamente* chi lo dovesse governare: ciò che ispirava queste riforme era l'idea della *disintermediazione*, come "ricetta" per liberare la democrazia dal peso soffocante dei partiti. E naturalmente, agiva poi uno schema dottrinario, seguendo il quale si pensava fosse giunto il momento di "applicare" all'Italia uno standard normativo mutuato dall'esperienza di altre (in verità, *solo alcune*, non tutte) democrazie "mature": e le parole d'ordine, come sappiamo, divennero quelle del "bipolarismo" e dell'"alternanza".

La riforma Mattarella rifletteva solo in parte questa ideologia, nasceva come soluzione di compromesso, o come un punto di equilibrio, in una fase in cui si pensava ancora possibile "salvare" il precedente sistema di partiti. La riforma, così, da una parte ridimensionava il ruolo dei partiti, esaltando il ruolo delle coalizioni che si potevano formare intorno alle candidature nei collegi uninominali; dall'altra, conservava uno spazio per i partiti nella quota proporzionale. E' inutile, in questa sede, ricordare i meccanismi specifici attraverso cui si articolava questo disegno.<sup>8</sup> La riforma, in verità, non era stata pensata per "forzare" un assetto bipolare; e, sulle prime, alla luce dei risultati, sembrò invece che un tale esito si fosse prodotto, per quanto in modo preterintenzionale, soprattutto a causa dell'imprevista irruzione sulla scena di nuovi protagonisti. Tuttavia, la frammentazione del sistema politico non fu affatto minata o tanto meno eliminata: anzi, si posero le basi perché una tale frammentazione non fosse più fatta da partiti, ma da aggregazioni più o meno contingenti formate intorno a singole personalità e poi, sempre più spesso, intorno ai notabili locali. E occorre considerare anche l'altra riforma di quegli anni, quella per l'elezione diretta dei sindaci, solitamente considerata come il frutto migliore e più duraturo di quella stagione riformatrice. A distanza di un quarto di secolo, sarebbe utile un bilancio specifico degli effetti di questa legge: un bilancio certamente contraddittorio, che qui può essere solo abbozzato. Se, da una parte, questa riforma ha dato certamente stabilità ai governi locali, essa nondimeno, d'altra parte, si iscriveva pienamente in quella tendenza generale ad impoverire o annullare il ruolo dei partiti, ad eliminare luoghi e canali di mediazione tra cittadini e istituzioni, ridimensionando il ruolo dei consigli comunali.<sup>9</sup> Una tendenza che si è rafforzata nel corso degli anni, anche grazie allo specifico meccanismo del

<sup>8</sup> D'Alimonte [2005] contiene una dettagliata analisi dei meccanismi "strategici" che la legge Mattarella, nei suoi vari dispositivi, consentiva agli attori politici di sfruttare. Sul nesso tra sistema dei partiti e riforme elettorali, in occasione della riforma elettorale del 1993 in Italia, si vedano R.S. Katz [2001] e Di Virgilio [2006].

<sup>9</sup> I consiglieri comunali sono divenuti una figura sempre più politicamente marginale nei sistemi politici locali: la perdita di un loro ruolo politico, tuttavia, è stata compensata - in molti casi - dal loro tentativo di ritagliarsi un micro-potere personale di contrattazione che, spesso, ha aperto la via a fenomeni degenerativi. Più in generale, si può dire che l'elezione diretta del sindaco, combinandosi con il ruolo sempre più debole dei partiti, ha prodotto in molti casi dei sindaci "legittimati" dal voto popolare, ma sempre più "soli", privi di canali di mediazione con i cittadini. E non sempre, questi sindaci hanno saputo o potuto far fronte a questa "solitudine" ricorrendo agli strumenti della comunicazione personale o alle risorse di "immagine" di cui potevano disporre.

“traino” del voto al sindaco attraverso le liste collegate, più o meno “civiche” o personali: un meccanismo che, nel corso degli anni ha rappresentato una fonte rigogliosa di alimentazione, “dal basso”, della frammentazione e della micro-personalizzazione della rappresentanza. Non solo: la logica del premio di maggioranza ha agito come un potente fattore di esaltazione del potere coalizionale anche delle forze più marginali. Si creava così un singolare paradosso: mentre la retorica che accompagnava la “transizione”, o l’avenuta transizione, alla Seconda Repubblica, proclamava l’ormai compiuta affermazione della logica dell’alternanza tra due grandi schieramenti, la realtà era data da una crescente frantumazione e mutevolezza delle coalizioni che si formavano o si disfacevano e dalla contingenza e fragilità delle stesse formazioni politiche che a queste coalizioni davano vita. E tale frammentazione si alimentava ai “piani alti” come ai “piani bassi” del sistema politico.

Si scontava così un crescente divario tra l’interpretazione che gli attori politici, ma anche buona parte della ricerca politologica e del dibattito giornalistico, fornivano della storia che si stava svolgendo, e la realtà dei processi politici in atto: ben lungi dall’essere alle soglie o nel pieno manifestarsi di un nuovo e stabile assetto del sistema politico italiano, ciò che si era messo in moto era *un processo di destrutturazione* di questo sistema. I partiti erano sempre più deboli e aleatori, ma nulla di veramente solido ne prendeva il posto o svolgeva le loro funzioni. E, come nella favola della volpe e dell’uva, l’incapacità a ripensare il ruolo e la natura dei partiti, o a frenarne l’indebolimento, si traduceva in un discorso che - dei partiti - sanciva l’inutilità e l’incipiente tramonto. Data la difficoltà nel ripensarne il ruolo, o anche solo di frenare il loro progressivo sfarinamento, si teorizzava che dei partiti si potesse oramai fare a meno. Ed erano i partiti stessi che, in definitiva, si rivelavano subalterni, preda di una spirale di auto-denigrazione. Iniziava allora l’uso politico dell’antipolitica, che ci accompagna tuttora: “partiti” che si vergognano di dichiararsi tali.

Al cuore della “narrazione” che accompagna questa prima fase delle riforme elettorali vi è una peculiare visione che possiamo definire “direttistica” e “immediata” della democrazia: l’enfasi sul potere diretto conferito ai cittadini, sull’immediatezza del rapporto tra elettori e istituzioni, con il superamento della logica proporzionale, additata come fonte della passata instabilità dei governi e delle correlate nequizie. Una tipica costruzione ideologica, non priva di una palese ipocrisia: si deplorava la rappresentanza proporzionale del passato, come fonte di poteri di veto esiziali per la qualità e la tempestività delle decisioni politiche<sup>10</sup>, ma nello stesso tempo si attivavano meccanismi elettorali che non solo non fermavano la frammentazione, ma anzi la esaltavano e che non avrebbero garantito affatto continuità e stabilità degli assetti di governo. Questa fase segna anche l’avvio di un generale logoramento delle forme e degli strumenti della

<sup>10</sup> In questi mesi è stata ricordato l’anniversario dell’approvazione di due importanti riforme, lo Statuto dei lavoratori e l’istituzione del Servizio Sanitario nazionale: leggi approvate in anni drammatici da molti punti di vista, eppure con un Parlamento in grado di lavorare e di legiferare, e ad alti livelli.

mediazione: non solo quella politica, incarnata dai partiti, ma anche quella sociale, articolata attraverso “corpi” e agenti intermedi.

Tuttavia, in questa prima fase, la situazione restava aperta e ibrida: la dinamica competitiva che si innestava nei collegi uninominali consentiva di dare ancora una buona legittimazione alla rappresentanza politico-territoriale. La composizione del Parlamento era pur sempre determinata “dal basso”, come sommatoria degli esiti di una competizione *diffusa e decentrata* - e non, come poi accadrà con la legge Calderoli, da una competizione *accentrata e leaderistica* intorno ai “capi” delle coalizioni.

Con la riforma Calderoli, nel 2005, inizia la seconda fase della nostra ipotesi di periodizzazione. E' evidente la *ratio* che spinse la maggioranza di allora ad approvare quella riforma (nota poi, grazie a Sartori, come *Porcellum*). Seguendo l'analisi contenuta nel contributo di Katz al volume di Gallagher e Mitchell, possiamo classificare la riforma italiana del 2005 tra quelle che hanno come obiettivo il “*damage control*” [Katz, 2005: 64], il “controllo del danno”: un chiaro esempio di riforma dalle chiare finalità “partigiane”, voluta da una maggioranza che, prevedendo una propria sconfitta elettorale, cerca di ridurre i danni e limitare la portata della possibile vittoria degli avversari. Meno chiara la *ratio* che spinse l'opposizione di centrosinistra, allora, ad una sostanziale acquiescenza: probabilmente l'illusione di avere comunque in tasca una prossima vittoria elettorale.

In questo caso, la logica che ha ispirato questa riforma è molto chiara: una strategia di “avvelenamento dei pozzi”, che non aveva neppure bisogno di molte spiegazioni, o tanto meno di giustificazioni ideali. Tuttavia possiamo ben ricostruire la trama normativa sottesa anche a questo disegno. La visione che ispirava questo nuovo sistema elettorale andava ben oltre la logica maggioritaria della legge Mattarella e della riforma sull'elezione dei sindaci: possiamo propriamente parlare in questo caso di una *concezione plebiscitaria della democrazia*. Con questa definizione intendiamo precisamente una visione della democrazia, e delle procedure elettorali, che hanno essenzialmente il compito di una *investitura diretta della leadership*: le elezioni come atto puntuale di *autorizzazione al comando*. Il mito del “governo eletto direttamente dai cittadini” portava ora anche all'idea che i cittadini dovessero eleggere direttamente anche il “capo” del governo stesso. E che lo potessero fare “di fatto”, mettendo sotto tensione lo stesso dettato costituzionale. Un'ispirazione che trovava la sua massima espressione nella scelta di introdurre la formula dei “capi della coalizione” nel testo stesso della legge (una vera e propria aberrazione, dal punto di vista costituzionale), ma che si incarnava anche negli stessi meccanismi con cui si giungeva alla determinazione degli eletti: una logica *top-down*, in cui ciò che alla fine risultava decisiva era solo la conta nazionale dei voti alle

coalizioni.<sup>11</sup> Un *vulnus* micidiale (insieme al proliferare delle pluri-candidature e al conseguente gioco delle opzioni) alla legittimità democratica degli eletti in Parlamento e alla loro stessa autorevolezza (i “nominati”, divenne da quel momento la sprezzante locuzione con cui comunemente si designano i parlamentari): un qualcosa che non poteva che alimentare un fiume che già si ingrossava, fatto di discredito diffuso, distacco e crescente estraneità degli elettori.<sup>12</sup> Ma, a dimostrazione di come la retorica del maggioritario raccontasse una storia del tutto opposta a quella che avveniva nei fatti, anche questo sistema finiva per esaltare la rendita di posizione anche delle più infime forze marginali. La *ratio* della legge Calderoli, infatti, si basava su un principio che possiamo definire della “massima inclusività”: per conquistare il premio di maggioranza è “razionale” la costruzione di coalizioni quanto più ampie possibile. Ciò accade perché ogni voto, anche quello destinato a liste che rimangano al di sotto delle soglie previste, risulta comunque un voto utile al successo della coalizione.<sup>13</sup> Questa logica, tuttavia, funziona sulla base di un duplice presupposto, legato alle *aspettative* degli attori: a) che gli attori politici principali, attorno a cui si formano le coalizioni, assumano come *incerto* il risultato. E’ la condizione di incertezza sull’esito della competizione, o la ragionevole aspettativa che la vittoria si possa giocare sul filo di pochi voti, a spingere le forze maggiori alla ricerca di tutti i possibili alleati, anche quelli più marginali; e b) che gli attori principali si muovano in una logica di breve periodo; ossia, si preoccupino solo della partita in corso, adottando una strategia che possiamo definire *one shot*.

Ma cosa accade quando vengono meno questi due presupposti? Cosa accade, cioè, se uno dei due principali attori assume come *scontata* la propria sconfitta? E se, quindi, non si preoccupa tanto della partita in corso, ma pensa a giuocarla in modo da massimizzare i benefici che gliene potranno derivare?

---

11 La legge Calderoli non può essere definita, propriamente, come un sistema elettorale “maggioritario”: è un sistema proporzionale con annesso premio di maggioranza attribuito alla coalizione vincente (un premio le cui modalità di attribuzione sono state poi sanzionate dalla Corte Costituzionale). La visione, o la logica che ispirava questo sistema, può essere definita “plebiscitaria”, perché l’intera dinamica competitiva risulta concentrata sulla figura dei “capi” della coalizione e sulla loro “investitura”.

12 Per un’analisi degli effetti della legge Calderoli, in particolare, sul “controllo” degli eletti da parte dei vertici dei partiti, cfr. Pasquino (2015b: 37-8).

13 Ed infatti, puntualmente, nella fase di costruzione delle coalizioni del 2006, si ebbe una proliferazione di liste e micro-liste, giungendo così a contarsi ben 13 liste per il centrodestra e 12 per il centrosinistra. Era ben chiaro che non tutte queste liste avrebbero potuto superare la soglia prevista del 2%, né avrebbero potuto giovare di un’altra singolare innovazione prevista dalla legge, la cosiddetta “clausola di salvaguardia del miglior perdente” (ossia, l’ammissione alla ripartizione nazionale dei seggi anche per quelle due liste, una per ciascuna coalizione, che si fossero maggiormente avvicinate alla soglia, pur senza superarla); ma l’apporto di voti che esse avrebbero potuto dare, e in effetti hanno offerto, si è rivelato decisivo (le 8 liste del centrodestra sotto la soglia del 2% ottennero circa 800 mila voti, con una percentuale complessiva del 2,3%; mentre le 7 liste del centrosinistra circa un milione e 100 mila voti, nel complesso, il 2.9%). In molti casi, in cambio di questo apporto, i leader effettivi di queste piccole liste ottennero una carica nel governo o almeno un posto sicuro nelle liste dei maggiori partiti: abbiamo così sperimentato, in Italia, con queste elezioni, una nuova figura di candidati: i candidati “parassiti”, o - come li definì Aldo Di Virgilio - “imbucati”, annidati come un cuculo nelle liste dei maggiori partiti. Sulla costruzione dell’offerta nelle elezioni del 2006, si veda Aldo Di Virgilio [2007].

Lo si è visto nelle elezioni del 2008, alla seconda prova della legge Calderoli, con la scelta del Pd di Veltroni di “andare da solo” (o quasi: all’*Italia dei Valori* di Di Pietro fu concesso infatti l’onore di unico alleato). Una scelta generalmente letta, e all’epoca anche celebrata, come un segno di “coraggio” politico, come una rottura con le precedenti, infauste esperienze di larghe, composite e ingovernabili coalizioni; ma che, in effetti, nasceva da un gioco strategico che utilizzava i marchingegni della legge elettorale e si fondava su ragionevoli aspettative circa i probabili risultati. Infatti, se si ritiene il risultato incerto, come nel 2006, vi è un incentivo a costruire coalizioni quanto più larghe possibili; ma se si ritiene molto probabile un dato risultato, scatta per i partiti più forti un incentivo opposto, quello a costruire la “minima coalizione utile”, a costruire cioè un’offerta elettorale che permetta di “spartire” tra il minor numero possibile di liste, rispettivamente, il 55% dei seggi spettanti alla maggioranza e il 45% dei seggi spettanti all’opposizione. Ed il Pd, in quell’occasione, dando per scontata la propria sconfitta, cercava di sfruttare al massimo questa circostanza per massimizzare il proprio risultato in termini di seggi parlamentari. E allo stesso modo, sull’altro versante, agì poi Berlusconi, con l’operazione “Popolo della Libertà”, e l’esclusione dei vecchi alleati centristi. Questa vicenda ci riporta ad un altro dei punti cruciali della nostra discussione: le distorsioni della rappresentanza politica. Dal punto di vista delle assunzioni normative implicite nei dispositivi di un sistema elettorale, la legge Calderoli portava alle estreme conseguenze la tendenza a *svalutare* e a *deformare* le funzioni di costruzione della rappresentanza politica che un sistema elettorale, in una democrazia parlamentare, deve, o dovrebbe, pur sempre considerare come un suo essenziale obiettivo. Nei discorsi politici dominava, e domina spesso tuttora, una formula divenuta oramai stucchevole (“contemperare le esigenze della governabilità e quelle della rappresentanza”), ma lo scarto tra le formule retoriche e la realtà si faceva e si è fatto sempre più stridente: la legge Calderoli, - ma, in generale, questo sarebbe valso anche per altre varianti di sistemi fondati sulla logica del “premio di maggioranza” - produceva una forte distorsione della rappresentanza, ma non garantiva affatto la famosa “governabilità” e la qualità e stabilità dei governi. Quando poi, con le elezioni del 2013, la competizione elettorale ha prodotto un assetto tripolare, queste distorsioni, - deformazione della rappresentanza, e anche impossibilità di vere e proprie maggioranze politiche di governo - sono apparse in tutta la loro evidenza.

#### 4. *L’Italicum*: il fallimento di una coazione a ripetere.

E veniamo alle vicende più recenti. La storia che abbiamo alle spalle ci consegna un panorama in cui plebiscitarismo, - una visione della democrazia come “investitura” del capo - e indebolimento della legittimità della rappresentanza sono andati di pari passo. La vicenda dell’*Italicum*<sup>14</sup> e della riforma costituzionale, bocciata dagli elettori il 4 dicembre 2016, è troppo recente, perché occorra qui raccontarla. Ci preme di più sottolineare la “filosofia”, per così dire, di queste proposte di riforma. E su questo punto, non si può non notare una sorta di “coazione a ripetere”, di cui sono stati vittima gli attori politici che di queste riforme erano autori e sostenitori. Invece di prendere atto che la via intrapresa aveva condotto in un vicolo cieco, si insisteva con la ricetta dell’immissione di ancora più massicce dosi di plebiscitarismo. Alla crisi della “governabilità”, alla difficoltà dei tradizionali meccanismi di una democrazia parlamentare, alla volatilità e imprevedibilità dell’elettorato, e alle conseguenti difficoltà di trovare “maggioranze politiche”, - a tutto ciò, si risponde con l’aperta teorizzazione dell’inevitabile ricorso ad una qualche forma di *governo di minoranza*: più precisamente, di quella minoranza relativamente più forte che, in virtù di una formula elettorale fortemente distorsiva, sia in grado di acquisire e controllare una maggioranza di seggi in Parlamento. Certo, che vi possano essere governi di minoranza, sulla base di specifiche disposizioni costituzionali (come la “sfiducia costruttiva”), è del tutto ammissibile. Ma qui siamo di fronte a tutt’altro scenario: sistemi elettorali quali quello previsto dall’*Italicum* comportano una stabilizzazione, una sorta di “normalizzazione”, di questa prospettiva. L’*Italicum* è stato affossato dal referendum del 4 dicembre 2016 e poi dalla sentenza della Corte Costituzionale; ma che questa riforma potesse rappresentare un valido antidoto alla crisi di legittimazione delle nostre istituzioni democratiche rappresentava, nella migliore delle ipotesi, una pia illusione. Anche se oramai quello dell’*Italicum* è un capitolo chiuso, è opportuno soffermarsi su di esso, anche perché - alla luce delle elezioni del marzo 2018 - non mancano coloro che lo rimpiangono. Possiamo dire che modelli elettorali come l’*Italicum* esprimono una visione “ortopedica” della politica democratica: una minoranza “ingessata”, che *finge* di essere davvero legittimata a governare in nome di tutti, e che crea così un’insostenibile rigidità, foriera di ulteriori e pericolose “fratture”. E l’idea di sopperire alle complicazioni di una rappresentanza pluralistica *amputando* la reale complessità sociale, politica e culturale, alla fine, non può produrre nemmeno una buona qualità del governo e del *policy-making*.

---

14 La legge elettorale (n. 52/2015), nota come *Italicum*, approvata il 6 maggio 2015, modificava soltanto il sistema di elezione della Camera, presumendo che il Senato sarebbe stato eletto con elezioni di secondo ordine, come prevedeva la riforma costituzionale, poi bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016. La Corte Costituzionale, con la sua sentenza del 16 febbraio 2017, ha poi dichiarato incostituzionali alcune norme dell’*Italicum*. Assumendo il principio che, in ogni caso, una legge elettorale deve essere comunque vigente e applicabile, si è così creata una legislazione residuale, frutto delle due sentenze della Corte, - quella che aveva “cassato” alcune norme della legge Calderoli e quella relativa all’*Italicum*. Nel linguaggio politico-giornalistico italiano, queste norme sono state definite come *Consultellum* (da “Consulta”, il termine con il quale a volte si designa la Corte Costituzionale). Prima dell’ultima riforma, a lungo si è ritenuto che si potesse votare con queste norme piuttosto disomogenee tra Camera e Senato, salvo qualche piccolo adeguamento.

L'*Italicum* è stato travolto, oltre che dall'esito del referendum, dalla sentenza della Corte Costituzionale, soprattutto su un punto, che rappresentava la novità più importante, rispetto alla legge Calderoli e alla precedente sentenza della Corte sulla legge Calderoli (che aveva contestato in particolare l'assenza di una soglia minima per la concessione del "premio di maggioranza"): ossia, la previsione di un ballottaggio tra le due liste più votate. La sentenza della Corte ha prodotto un acceso dibattito, tra i costituzionalisti ma non solo, che ha finito per chiamare in causa la legittimità stessa di un intervento così invasivo dei giudici in una materia che dovrebbe essere un campo precipuo di pertinenza della politica. Una critica a cui altri hanno risposto osservando come la presunta "invadenza" dei giudici è direttamente correlata alle inadempienze e alla debolezza della politica.<sup>15</sup> Ma qui non interessa una discussione sulla presunta costituzionalità o incostituzionalità di questa o di un'altra legge elettorale. Qui vogliamo limitarci ad una discussione su un aspetto più specifico: quello dei *principi* a cui una legge elettorale si ispira e quello degli effetti e delle conseguenze politiche e istituzionali che essa può provocare. Da questo punto di vista, la questione della specifica *forma di ballottaggio* che era stato prevista dall'*Italicum* è forse la questione centrale. In particolare su questo punto, la sentenza della Corte Costituzionale e le sue motivazioni sono state oggetto di aspre critiche. Secondo queste critiche, in sostanza, la Corte non avrebbe colto il vero significato del ballottaggio, considerato come lo strumento che avrebbe consentito agli elettori l'espressione delle loro *seconde preferenze*: un autonomo livello di competizione, quindi, in grado di conferire piena legittimità democratica al vincitore, "un potere in più" agli elettori.

Questo tipo di critica non appare condivisibile: l'analisi deve essere condotta non sull'idea di ballottaggio in sé, ma sulla specifica forma prevista dall'*Italicum* e che lo rende assai diverso dal ballottaggio, ad esempio, per l'elezione di un sindaco o in un collegio uninominale maggioritario.<sup>16</sup> Il punto, o anche il paradosso, è che il ballottaggio dell'*Italicum*, - in assenza di altri requisiti sui criteri di ammissione che non fossero quelli della posizione raggiunta da una lista al primo turno - avrebbe prodotto un'"irragionevole", incontrollabile e imprevedibile,

15 Per una panoramica delle posizioni presenti in campo giuridico e costituzionalistico, si può consultare il sito [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) o il sito dell'associazione Libertà e Giustizia ([www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it)).

16 Un'analisi critica dell'*Italicum* in G. Pasquino [2015a], che sottolinea anche gli effetti di un'altra, essenziale peculiarità del ballottaggio previsto dall'*Italicum*, ossia la mancata previsione di possibili apparentamenti tra il primo e il secondo turno. Lungi dal promuovere un assetto bipolare, l'*Italicum* avrebbe prodotto un "*multi-polar transformism*", con un mega-gruppo di maggioranza e un'opposizione frammentata, e con molti incentivi, per i gruppi più piccoli, a contrattare il loro sostegno alla maggioranza, sia tra il primo e il secondo turno che nella stessa fase di costituzione del governo. Si può anche notare come la mancata previsione di possibili apparentamenti apriva la via ad un'ulteriore deformazione della rappresentanza: ad esempio, i seggi conquistati da un gruppo minore, che poi sostiene al ballottaggio una delle liste in gara, magari contrattando una futura posizione di governo ed entrando a far parte della maggioranza, diventano seggi *di fatto sottratti alla quota spettante alle minoranze*. Più in generale, si può dire anche che questa logica non avrebbe portato alla tanta agognata "semplificazione" del sistema politico, per il semplice motivo che il "potere di ricatto" dei piccoli gruppi sarebbe stato esercitato *preventivamente*, già nella fase di formazione del "listone" del partito candidato alla vittoria, o nell'intervallo tra primo e secondo turno, contrattando posti e future cariche. Si sarebbe così formato un mega-gruppo di maggioranza che in realtà sarebbe stato una sorta di "partito-ombrello", o "partito-tenda", sotto il quale sarebbero riprodotte tutte le dinamiche particolaristiche tipiche delle vecchie coalizioni previste dalla legge Calderoli.

deformazione della rappresentanza delle stesse *prime preferenze* espresse dagli elettori. In sostanza, avrebbe privilegiato le *secondo* preferenze, costruendo una rappresentanza parlamentare che deformava totalmente le *prime* preferenze degli elettori. Un ballottaggio che si configurava come una sorta di “giudizio di Dio”, con una polarizzazione sulla figura dei due leader, *che trascina con sé e determina interamente la composizione del Parlamento*. Questo tipo di ballottaggio tra le due liste più votate (ma, di fatto, tra i due “capi” di queste liste) avrebbe immesso una ulteriore dose di plebiscitarismo nel nostro sistema istituzionale. Beninteso, se si pensa che i cittadini debbano scegliere direttamente il leader a cui affidare il governo, si esprime certamente una delle possibili visioni della democrazia<sup>17</sup>: ma allora, si dovrebbe conseguentemente scegliere anche un sistema presidenziale, con tutti gli elementi non solo di *equilibrio* ma anche di *divisione* tra *diversi* e *autonomi* poteri, come previsto dal migliore sistema presidenziale storicamente disponibile, quello statunitense. Nel nostro caso, si sarebbe costruita invece una democrazia “a binario unico”, con un capo che riceve un’investitura diretta e un Parlamento *alle sue strette dipendenze, privo di qualsiasi autonoma legittimazione*.

Questo, se discutiamo sui principi e le finalità. Ma altrettanto importanti sono le riflessioni sugli effetti che un ballottaggio così concepito poteva produrre nell’attuale contesto del sistema politico italiano. Anche qui, la domanda chiave riguarda il livello e la qualità della *legittimazione democratica* prodotta da un siffatto modello elettorale. Un ballottaggio così concepito può davvero garantire una tale legittimazione? E’ molto dubbio: basti solo pensare agli effetti di una probabile, elevata astensione, unita ad una probabile dinamica di voto indotta esclusivamente da un voto *reattivo*, con il formarsi di una maggioranza “negativa”, coagulata “contro” qualcuno. Insomma, una dinamica competitiva che avrebbe portato ad un Parlamento dominato da un partito *gonfio* di seggi ma privo di consenso reale nel paese: e avremmo avuto bensì un “vincitore, la sera delle elezioni”, ma un vincitore *assediato*, per così dire, da una effettiva “maggioranza”, quella composta dal non-voto della massa degli astenuti e dal voto alle forze che sono state battute e a quelle escluse al primo turno.

E allora l’interrogativo che ci si deve porre è il seguente: queste forme di esasperata personalizzazione del potere e accentramento del comando sono poi in grado di costruire consenso ed effettiva capacità di governo? E, soprattutto, quali conseguenze comporta, per il

---

17 Possiamo qui fare riferimento, ad esempio, alle tesi di Bingham Powell e al modo con cui questo autore distingue tra visioni “maggioritarie” e visioni “proporzionali”, assunte come modi diversi di concepire la funzione delle elezioni nel modellare il rapporto tra i cittadini e i *policy-makers*: come “controllo” diretto dei cittadini (della loro maggioranza) su un potere politico *concentrato*, nel caso delle visioni maggioritarie, e come “influenza” (più indiretta) dei cittadini su un “*dispersed policy-making power*”, nel caso delle visioni proporzionali. “*The concentrated majoritarian approach*” scrive Bingham Powell, “*views election as mechanisms for tight control, with elections outcomes determine directly the makeup of the policy makers who will make all policies between elections. The dispersed influence counterpart emphasizes the representation of all points of view brought into an arena of shifting policy coalitions*” (Bingham Powell, 2000: 6).

tessuto sociale di una democrazia, l'assenza o la debolezza di un sistema istituzionale in grado di *integrare e rappresentare* interessi plurali e diversi, e culture politiche differenti?

### 5. Crisi della “governabilità” o crisi di legittimazione?

Fin qui abbiamo visto come le diverse fasi della storia delle riforme elettorali in Italia, dopo l'iniziale impulso verso un assetto maggioritario “ben temperato”, si possano leggere come la storia di una crescente torsione plebiscitaria, fino al fallimento politico di questa strategia. Ma abbiamo visto anche come, in molti passaggi di questa vicenda, si siano anche prodotti effetti specifici, legati al contesto politico e istituzionale, al modo concreto con cui una visione “maggioritaria” è stata applicata al nostro paese, in virtù specialmente dei meccanismi legati ai “premi” di maggioranza, con i molti “effetti perversi” che ne sono seguiti. Occorre tuttavia distinguere l'analisi specifica del caso italiano da una riflessione teorica e normativa di carattere più generale (che, per così dire, faccia anche la “tara” alle caratteristiche del contesto italiano).

La questione dirimente può essere così formulata: dove fissiamo il limite, un confine normativo, nella ricerca di soluzioni che assicurino la governabilità? Se il problema fosse solo quello dell'efficienza della decisione, ovviamente, potremmo avere altre opzioni: il platonico “governo dei custodi”, la *guardianship*, come la definiva Dahl, magari nelle sue odierne versioni tecnocratiche; o appunto, meccanismi sempre più accentrati e verticali, che aggirino o neutralizzino le lente e faticose procedure di una mediazione politica e parlamentare. Ma se, in linea di principio, non si pone alcun argine a questa vera e propria ossessione per la “decisione”, si smarrisce ogni confine: dove finisce la democrazia e inizia, invece, un dispotismo elettivo?

Il paradosso - a dir poco - cui può condurre una visione plebiscitaria della democrazia, risalta ancor più se solo riflettiamo sul fatto che una secolare riflessione filosofica e politica sui fondamenti della democrazia moderna si è arrovellata, all'opposto, sulla stessa giustificazione del *principio di maggioranza* e sulle garanzie costituzionali che debbono *limitare* il potere della *maggioranza*. E, naturalmente, non c'è bisogno di evocare in questa sede nomi celebri, da Tocqueville a John Stuart Mill, fino a Dewey e Kelsen e, nel dibattito teorico contemporaneo, Rawls e Habermas.

Sono autori che possiamo ricondurre ad una linea di riflessione teorica che assumeva questa consapevolezza critica: lo stesso principio di maggioranza ha bisogno di una giustificazione, e che esso - di per sé - *non può* rappresentare il fondamento normativo o la garanzia indiscussa o comunque esclusiva di un potere che si possa dire “democratico”. La democrazia non è mai, non può essere soltanto l'applicazione del principio di maggioranza, né può fondarsi sul motto

“*winner takes it all*”. O meglio, se ciò accade, siamo allora di fronte ad una visione impoverita sul piano normativo e ad una pratica scheletrica della democrazia stessa.

Ora, a questa torsione “direttistica” e plebiscitaria della democrazia, si possono opporre argomenti “in linea di principio” e “in linea di fatto”. Sui primi: ben lungi dal potersi definire solo come governo della maggioranza, la democrazia esige molti altri meccanismi che limitino tale potere e costruiscano una procedura che renda legittime, accettate e accettabili, le decisioni agli occhi di tutti coloro che ad esse sono soggetti. La democrazia si fonda su un fondamentale principio procedurale, che a sua volta implica libertà e uguaglianza dei cittadini: ovvero che tutti coloro che sono toccati, direttamente e indirettamente, da una decisione collettiva debbano avere il diritto di concorrere (direttamente o, indirettamente, attraverso forme di rappresentanza politica) alla formazione delle decisioni politiche che li riguardano. Da questo principio derivano essenziali conseguenze per la qualità stessa del “governo”: i cittadini si sentono “obbligati” moralmente (e non per un vincolo legale) a rispettare le leggi, anche quando non le condividono, se sentono e sanno che il processo decisionale che ha portato a quelle leggi è frutto di una procedura democratica e inclusiva. E’ un principio basilare di legittimazione democratica, questo, che presuppone un riconoscersi reciproco dei cittadini attorno ad alcuni valori politici e costituzionali comuni. E i “deficit” di legittimità che tanto affliggono le nostre democrazie nascono appunto dall’erodersi di questa base comune e dall’insufficiente attivazione di questo circuito democratico, in cui conta molto anche la possibilità di svolgere una vera discussione pubblica che preceda e accompagni le decisioni e sia in grado e si proponga di influenzarle. In questo quadro, la ricerca di *mediazioni e compromessi*, lungi dall’essere una spiacevole incombenza, costituisce parte integrante di un processo di legittimazione democratica delle decisioni.

Ma anche i secondi argomenti, quelli “in linea di fatto”, non sono meno rilevanti. Il quesito molto radicale e molto semplice, è questo: davvero si pensa che accentrato del potere e verticalizzazione del comando possa assicurare una reale “governabilità”? “Funziona” davvero questo modo di concepire il governo di società complesse e pluralistiche come le nostre? Direi proprio di no. La qualità democratica di un governo riposa sulla dimensione del *consenso effettivo* di cui essa può godere, non sulla *fictio* di una maggioranza parlamentare che è tale solo in virtù di arbitrari meccanismi di traduzione dei voti in seggi. Ma poi anche l’*efficacia* stessa delle politiche non può prescindere dal grado di adesione, di convinzione, di compartecipazione, con cui i destinatari di quelle politiche accettano quelle politiche e poi collaborano alla loro realizzazione. Esiste, insomma, un “piccolo” problema, che si riassume in una parola: *legittimazione*. Ma “legittimazione” non è sinonimo di “legalità”: non bastano procedure in qualche modo “legali”, positivamente statuite, a garantire l’*effettualità* di un potere democratico, il suo essere accettato e riconosciuto. Per questo, fondamentalmente, ogni

artificiosa e forzosa “invenzione” di maggioranze che non sono tali - lungi dal fermare i rischi di una democrazia in-decisionista che si auto-delegittimi nella propria paralisi -, esaspera il distacco tra le istituzioni e il “popolo sovrano”: rendendo le prime dei vuoti simulacri, e il secondo un’entità sempre più “introvabile”.

#### **6. L’“ultima” riforma: “ingegneria” o “bricolage” elettorale?**

Dopo mesi di incertezza, attese e tentativi abortiti, nel novembre del 2017 il Parlamento ha approvato l’“ultima” riforma elettorale (“ultima” in ordine di tempo, non certo perché si possa immaginare sia quella “definitiva”...). Con questa legge, il 4 marzo 2018, si è votato alle elezioni politiche. Non è compito di questo articolo un’analisi dei risultati. Vogliamo piuttosto analizzare, *post factum*, i meccanismi della legge elettorale, assumendo un punto di vista peculiare: si sono prodotti gli effetti previsti dai legislatori, o sono scaturiti effetti inattesi o finanche perversi?

E’ opportuna una breve sintesi del funzionamento del sistema elettorale previsto da questa riforma:

a) Il nuovo sistema viene definito come una legge Mattarella “rovesciata”; ma si tratta di una definizione scorretta: è vero che vi è l’inversione del precedente rapporto tra seggi uninominali maggioritari e seggi proporzionali (ora, rispettivamente, il 34% e il 66%: nel *Mattarellum* erano il 75% e il 25%), ma cambia un essenziale “dettaglio”. Con la legge Mattarella c’erano due schede per la Camera e una per il Senato e due arene competitive ben distinte: qui si prevede una scheda unica (una per la Camera e una per il Senato) e un *voto unico*. Non il doppio voto, come accade in molti sistemi autenticamente “misti”, a partire da quello tedesco. E’ questo il punto più importante e quello che ha le maggiori implicazioni politiche e strategiche. L’elettore può esprimere un solo voto: se vota un simbolo di partito, il suo voto concorre all’elezione del candidato uninominale e, *nello stesso tempo*, concorre alla competizione per i seggi proporzionali. Non è ammesso il voto disgiunto e l’espressione del voto è molto vincolata: per votare il candidato uninominale bisogna votare una delle liste a sostegno; se si vuole votare una lista, si vota necessariamente anche il candidato uninominale.

b) uno stesso candidato in un collegio uninominale può essere sostenuto da più liste: si possono formare quindi delle “coalizioni”, ma sono coalizioni dai legami molto deboli: non è richiesto alcun programma comune, né l’indicazione di un candidato premier comune. Si può parlare, in modo più appropriato, solo di “apparentamenti”. Inoltre, il sistema è rigido: le coalizioni devono essere le stesse in tutto il territorio nazionale e non sono ammesse coalizioni a geometria variabile: questo elemento impedisce “desistenze” e accordi nei singoli collegi.

c) i seggi assegnati in modo proporzionale sono assegnati attraverso collegi plurinominali che raggruppano un certo numero di collegi uninominali, dove si presenta una lista “bloccata” (chiusa), con un massimo di quattro candidati.

d) sono ammesse candidature plurime: si può essere candidati in un collegio uninominale e in cinque collegi plurinominali proporzionali. Il candidato uninominale “a rischio” può avere comunque un sicuro “rifugio” o un “paracadute” nelle liste proporzionali. In questo modo, il “controllo” sugli eletti è assoluto. I vertici dei partiti potranno adottare tutte le più opportune strategie di distribuzione territoriale dei candidati.

d) le soglie: la soglia per essere ammessi alla ripartizione è fissata, sia alla Camera che al Senato, al 3%. Però c’è una peculiare complicazione (che “tradisce” particolari convenienze): nel caso di coalizioni, sono ammesse quelle che ottengono il 10% dei voti e abbiano almeno una lista che ottiene il 3%. Se ci sono coalizioni, l’assegnazione dei seggi, in prima istanza, viene fatta sui voti della coalizione (e poi i seggi

vengono divise tra le liste) e *conteranno anche i voti delle liste che si attesteranno tra l'1% e il 3%* e che non ottengono, quindi, seggi propri. I voti alle liste sotto-soglia si trasformano quindi in seggi per le liste più forti della coalizione. Questo meccanismo introduce fortissimi incentivi alla frammentazione: in cambio di questo apporto, gli esponenti di queste piccole liste saranno candidati in un qualche collegio uninominale “sicuro” (come è infatti poi accaduto nelle elezioni del 4 marzo 2018).

Nel complesso, ciò che emerge, sempre più, è il primato del “bricolage” elettorale, il tentativo di assemblare logiche diverse. L'esito non è un sistema “misto”, ma un *monstrum*. Dopo aver seguito la trama che ispirava le riforme precedenti, siamo ora di fronte ad un quadro confuso, privo di qualsivoglia ispirazione normativa: è difficile trovare una qualche logica unitaria che possa giustificare questa costruzione. Si privilegia la “governabilità”? No, perché come hanno mostrato tutte le simulazioni, e come poi hanno confermato i risultati, rimane comunque affidata alla mediazione parlamentare la ricerca (faticosa) di una maggioranza che sostenga un governo. Si difende la rappresentanza? No, perché le distorsioni saranno comunque elevate, e anche del tutto casuali, come mostreremo più avanti. Si vuole ridurre la frammentazione? No, certamente: il tipo di coalizione previsto da questo sistema ha incoraggiato la rendita di posizione delle piccole liste. E allora, perché si è giunti proprio a questa riforma, tra le tante possibili? Per cercare una spiegazione, non resta che affidarsi ad un tentativo di interpretazione delle convenienze di breve termine che hanno caratterizzato i vari attori e ai numerosi effetti “imprevisti” che poi ne sono derivati. Ma, su questo, non è necessario soffermarsi in questa sede: rimandiamo alle cronache politiche che accompagnarono la genesi di questa riforma e poi la successiva fase pre-elettorale di *coalition building*.

Quel che qui si può dire è che siamo di fronte ad un caso “da manuale”, in cui l'analista sbaglierebbe se volesse trovare, a tutti i costi, una *ratio*, una “logica”, nei comportamenti degli attori politici: possono entrare in gioco non solo elementi contingenti, ma anche alcune variabili di tipo “cognitivo”, ossia, semplicemente, non si padroneggiano bene tutti gli elementi necessari ad una valutazione più compiuta dei propri stessi interessi. E questo, tanto più quanto più si assemblano meccanismi retti da logiche diverse, che avrebbero bisogno di una ponderata analisi sugli *effetti sistemici* che producono.

Pur non escludendo, quindi, la possibile presenza di una “fallacia” cognitiva dei riformatori, si possono ipotizzare alcune ragioni strategiche alla base di alcune scelte; e per ciascuna di esse possiamo valutare, alla luce dei risultati, se i calcoli iniziali abbiano trovato una qualche corrispondenza nei risultati effettivi, o se non vi siano stati piuttosto effetti imprevisti o perversi. Facciamo solo alcuni esempi: *l'introduzione dei collegi uninominali, da un alto, e gli effetti “maggioritari” e le distorsioni della rappresentanza, dall'altro*.

L'ipotesi era che i collegi uninominali in questo modo si potessero creare difficoltà in particolare al M5S, tendenzialmente giudicato privo di candidati radicati nel territorio o sufficientemente noti, in grado di attrarre un voto personalizzato. E' ben chiaro che questa aspettativa è stata del

tutto illusoria: il voto al M5S si è confermato come un voto politico e di opinione, che si riconosce innanzi tutto nella proposta politica del movimento. Inoltre, l'idea che la competizione potesse concentrarsi sulla posta in gioco nell'arena uninominale maggioritaria ha trascurato un dato essenziale: l'elettore è stato indotto dalla struttura stessa della scheda ad adottare un'elementare "scorciatoia cognitiva", ossia la scelta del simbolo del partito. Per una gran parte degli elettori, è stata la scelta del partito l'elemento che ha trainato la scelta<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda gli effetti "maggioritari" e le distorsioni della rappresentanza si guardi la tabella qui si seguito, in cui è calcolato il rapporto tra percentuale dei voti e percentuale dei seggi in ciascuna delle 27 circoscrizioni, considerando nel complesso i seggi ottenuti dai diversi schieramenti, sia nei collegi uninominali che nella quota proporzionale.<sup>19</sup>

CIRCOSCRIZIONI	totale seggi spettanti	totale seggi attribuiti	PD e CS			Centrodestra			M5S			Liberi e Uguali		
			seggi	% voti	% seggi	seggi	% voti	% seggi	seggi	% voti	% seggi	seggi	% voti	% seggi
Piemonte 1 (Torino)	23		6	28,6	26,1	11	35,5	47,8	5	28,5	21,7	1	4,5	4,3
Piemonte 2	22		3	22,6	13,6	15	46,6	68,2	3	24,3	13,6	1	3,0	4,5
Lombardia 1 (Milano)	40		10	28,8	25,0	23	41,3	57,5	6	23,2	15,0	1	3,5	2,5
Lombardia 2	22		3	22,4	13,6	16	50,7	72,7	3	20,7	13,6			2,3
Lombardia 3	23		4	23,3	17,4	16	52,3	69,6	3	18,0	13,0			2,5
Lombardia 4	17		3	23,5	17,6	11	47,5	64,7	3	22,7	17,6			2,6
Trentino Alto Adige	11		5	43,3	45,5	5	29,3	45,5	1	19,5	9,1			3,9
Veneto 1 (Venezia)	20		3	21,2	15,0	14	46,7	70,0	3	25,0	15,0			2,9
Veneto 2	30		4	19,7	13,3	21	49,0	70,0	5	23,9	16,7			2,6
Friuli Venezia Giulia	13		2	23,1	15,4	9	43,0	69,2	2	24,6	15,4			3,2
Liguria	16		2	24,1	12,5	8	37,2	50,0	5	30,1	31,3	1	4,4	6,3
Emilia Romagna	45		18	30,8	40,0	18	33,1	40,0	8	27,5	17,8	1	4,5	2,2
Toscana	38	39	16	33,7	42,1	15	32,1	39,5	7	24,7	18,4	1	4,6	2,6
Marche	16		2	24,2	12,5	5	33,0	31,3	9	35,6	56,3			2,9
Umbria	9		2	27,5	22,2	5	36,8	55,6	2	27,5	22,2			3,0
Lazio 1 (Roma)	29	30	6	25,4	20,7	11	32,7	37,9	12	32,5	41,4	1	4,1	3,4
Lazio 2	19		2	18,0	10,5	11	40,5	57,9	6	34,5	31,6			2,8
Abruzzo	14		2	17,6	14,3	4	35,5	28,6	8	39,8	57,1			2,6
Molise	3		0	18,4	0,0	0	29,8	0,0	2	44,8	66,7	1	3,7	33,3
Campania 1 (Napoli)	32	29	3	14,3	9,4	5	25,0	15,6	20	54,1	62,5	1	3,1	3,1
Campania 2	28	29	3	18,5	10,7	7	30,4	25,0	18	44,5	64,3	1	2,8	3,6
Puglia	42	43	4	16,1	9,5	9	32,2	21,4	29	44,9	69,0	1	3,5	2,4
Basilicata	6		1	19,6	16,7	1	25,4	16,7	4	44,3	66,7			6,4
Calabria	20	21	2	17,1	10,0	6	32,2	30,0	12	43,4	60,0	1	2,8	5,0
Sicilia 1 (Palermo)	25		2	12,7	8,0	5	32,9	20,0	17	48,2	68,0	1	3,2	4,0
Sicilia 2 (Catania)	27	24	2	14,4	7,4	5	30,7	18,5	16	49,3	59,3	1	2,6	3,7
Sardegna	17	18	2	17,7	11,8	4	31,0	23,5	12	42,5	70,6			3,1
TOTALE *	607		112	22,8	18,5	260	37,0	42,8	221	32,7	36,4	14	3,4	2,3

L'elemento centrale che emerge da questi dati è duplice: nel complesso, la distorsione maggioritaria è stata piuttosto contenuta; ma - quel che più conta - *questo effetto è stato del tutto casuale, legato alle contingenze della dinamica elettorale*. In altri termini, l'attuale legge elettorale contiene in sé potenzialmente elementi molto distorsivi, sia della rappresentanza politica che di quella territoriale, e - quel che è peggio - lo fa in modo del tutto aleatorio. Vediamo perché. I dati mostrano come il rapporto % voti/% seggi veda il 5,8% a favore del

18 Non sono disponibili dati completi sui voti espressi esclusivamente ai candidati dei collegi uninominali: un'analisi sul voto in Toscana mostra tuttavia che 96,5 elettori su 100 hanno votato solo i simboli di partito: cfr. <http://www.regione.toscana.it/istituzioni/elezioni>.

19 Tralasciamo la Val D'Aosta, dove l'unico seggio uninominale maggioritario è stato vinto dal M5S, e 12 seggi assegnati nella circoscrizione Estero

centrodestra, il 3,7% a favore del M5S, il 4,3% a sfavore del Pd, l'1,1% a sfavore di Liberi e Uguali. Tuttavia, questo esito è il frutto di un netto squilibrio nella rappresentanza territoriale: il centrodestra è sistematicamente sovra-rappresentato in tutto il Nord, ma anche in Toscana, in Umbria e nel Lazio; il M5S è altrettanto ampiamente sovra-rappresentato in tutto il Mezzogiorno e nelle isole; il Pd ottiene una modesta sovra-rappresentazione solo in Toscana e in Emilia Romagna. Può essere utile riportare qui un semplice calcolo per vedere cosa sarebbe accaduto - a parità di voti e a soglie invariate - con un "normale" sistema proporzionale, il Pd avrebbe ottenuto circa 145 seggi (invece di 112), il centrodestra 234 seggi (anziché 260), il M5S avrebbe conquistato 207 seggi (anziché 221) e LeU 21 seggi (invece di 14).

Ma dai dati presentati emergono anche alcune particolarità, che fanno entrare in gioco anche la casualità insita nel meccanismo di distribuzione territoriale dei seggi.<sup>20</sup> In primo luogo, si guardi agli effetti del fenomeno delle "liste incapienti" (liste, cioè, prive di un numero sufficiente di candidati rispetto ai seggi spettanti): il fenomeno ha riguardato il M5S. Nelle circoscrizioni Campania 1 e Sicilia 2, il M5S ha vinto "troppo", e ha perso in ciascuna di queste circoscrizioni ben tre seggi, che erano stati assegnati in un primo momento. I seggi spettanti alla lista sono stati così ridistribuiti in altre sei circoscrizioni: ma l'effetto finale è che è stata modificata in queste sei circoscrizioni il numero complessivo di seggi spettanti in base alla popolazione.<sup>21</sup>

In definitiva, anche da questa vicenda emerge un insegnamento teorico, che viene confermato alla luce dei risultati: le riforme elettorali condotte e perseguite sulla scia del presunto interesse immediato di coloro che hanno la forza politica e parlamentare sufficiente ad imporne l'approvazione, sono sempre soggette ad una possibile "eterogenesi dei fini", all'emergere di effetti imprevisti, legati ad una o più variabili politiche non sufficientemente considerate. E si può

---

20 Ricordiamo che la procedura di assegnazione dei seggi prevista dalla legge Rosato avviene attraverso una serie di passaggi, regolati attraverso la formula Hare (quoziente "naturale" e migliori resti): a) un conteggio nazionale dei voti, con l'attribuzione complessiva dei seggi spettanti alle coalizioni/liste che hanno superato la soglia di accesso; b) l'attribuzione dei seggi in ciascuna delle 27 circoscrizioni; c) la verifica della congruenza tra i seggi calcolati a livello nazionale e il totale dei seggi attribuiti in tutte le circoscrizioni; d) nel caso (molto probabile) di mancata corrispondenza tra i due dati precedenti, l'avvio di un meccanismo di compensazione tra le liste "eccedentarie" (che hanno, cioè, più seggi a livello nazionale di quanti ne ottengono nell'insieme delle circoscrizioni) e le liste "deficitarie" (che hanno, cioè, meno seggi a livello nazionale di quanti ne ottengono nell'insieme delle circoscrizioni); e) infine, la distribuzione dei seggi spettanti a ciascuna lista in ciascuna circoscrizione tra i diversi collegi plurinominali che compongono una circoscrizione, con possibilità, anche in questo caso, di "slittamenti" da un collegio all'altro.

21 Si possono notare altri aspetti singolari e "casuali" della distribuzione territoriale dei seggi: Si guardi alla piccola regione meridionale del Molise, a cui spettano nel complesso 3 seggi, due nei collegi maggioritari (vinti dal M5S) e uno solo nel proporzionale. Ebbene, quest'ultimo è stato vinto da Liberi e Uguali, con il 3,7% dei voti! Come è potuto accadere? E' entrata in funzione la procedura di distribuzione territoriale dei seggi, con la peculiare compensazione tra liste "eccedentarie" e "liste deficitarie".<sup>1</sup> Accade così che LeU sia sotto-rappresentata in due regioni, come la Toscana e l'Emilia Romagna, o affatto rappresentata in Basilicata, dove ottiene le migliori percentuali, e sovra-rappresentata - oltre che in Molise - anche in Calabria e Sicilia.

aggiungere una sorta di teorema: questi effetti imprevisi saranno tanto più probabili, tanto minore è stato il livello di consapevolezza “tecnica” e “scientifica” dei promotori. In altri termini, se prevale l'improvvisazione, l'aggiustamento incrementale dei diversi tasselli di un sistema elettorale, l'attenzione spasmodica ai “dettagli” che si presume possano risultare convenienti a questa o quella componente della “coalizione” che sostiene la riforma; e se - di converso - svanisce l'attenzione alla dimensione “sistemica” di un modello elettorale, -- bene, se accade tutto questo, è allora molto probabile che, alla fine, alcuni attori scoprono sconsolatamente di aver fatto male i propri calcoli.

### **7. I dilemmi dell'oggi: finalità e principi di una possibile riforma.**

E' possibile trarre una “morale” da quanto detto fin qui? Io penso che una responsabilità non da poco spetta a tutti coloro che concorrono ad orientare e formare una “cultura politica pubblica”, come la definiva Rawls, e a plasmare un “discorso pubblico” sui possibili fondamenti condivisi di un regime democratico. Da una parte, il pluriennale “battage” sulle riforme costituzionali ha prodotto *effetti nefasti* sulla qualità del discorso pubblico in Italia, con un duplice effetto: da una parte, attribuire alle disfunzioni della costituzione del 1948 i mali della politica italiana ha innestato un circuito di ulteriore delegittimazione delle istituzioni; dall'altra, ha rappresentato un gigantesco alibi collettivo sia per la politica che per la cosiddetta “società civile”, per i suoi gruppi dirigenti come per i singoli cittadini. “Scaricare” sulle possibili modifiche costituzionali (e poi anche elettorali) l'onere di rimediare alle inadempienze e alle debolezze della politica, ha contribuito a far avvitare su stesso il processo di delegittimazione della democrazia italiana. Nello stesso tempo, ha favorito e diffuso una pervasiva narrazione anti-politica, alimentata “dal basso” ma anche, e non in misura inferiore, “dall'alto”, come abbiamo visto in occasione della campagna referendaria. Ma con un altro pericoloso effetto collaterale: la sfiducia nelle istituzioni e, di contro, il confidare nelle virtù salvifiche della leadership e nelle sue capacità decisioniste hanno reso la democrazia italiana sempre più esposta a quella ciclicità che è tipica delle narrazioni populiste: dall'entusiasmo alla delusione, sino al risentimento e al rancore. Una spirale auto-distruttiva: ma davvero si pensava, o si può continuare a pensare, che ad essa si possa rispondere con una ulteriore dose di democrazia plebiscitaria?

E veniamo così all'oggi. La questione della riforma elettorale è destinata a rimanere all'ordine del giorno, una *issue-policy* permanente della politica italiana. Ma stenta ad emergere una vera riflessione sulle ragioni di fondo, sulla “filosofia”, che dovrebbe e potrebbe ispirare una riforma elettorale, in questo momento.

lo credo che nelle tesi di quanti insistono in una ricetta “iper-maggioritaria” e plebiscitaria vi sia al fondo una lettura riduttiva, e francamente inaccettabile, - ma anche, in fondo, illusoria - delle ragioni stesse di quella che viene correntemente definita come “crisi della democrazia”. Ridotta all’osso, la domanda è: questa crisi, è una crisi di “governabilità” o è una crisi di “legittimazione”? Ossia, nasce dall’inadeguatezza delle “normali” procedure di una democrazia parlamentare, a cui rispondere attraverso soluzioni istituzionali “decisionistiche” e plebiscitarie, oppure la crisi della “governabilità” nasce da un profondo deficit di consenso reale, dalle fratture che emergono nella società, dalle crescenti diseguaglianze economiche e sociali, dall’interrompersi dei canali della rappresentanza e della mediazione politica? E alle difficoltà del governo di società “complesse” si può rispondere con una qualche strategia “sistemica” di “riduzione della complessità”, attraverso cioè meccanismi istituzionali di accentramento e verticalizzazione del potere e del comando; o, al contrario, provando a riattivare pazientemente modelli e pratiche di partecipazione politica diffusa e decentrata, e ricostruendo una pluralità di forme e livelli di rappresentanza politica e di mediazione sociale?

Se questi sono i dilemmi di fronte a noi, una qualsiasi riflessione sulle basi normative di una possibile riforma elettorale è necessaria, anche quando poi si devono fare i conti con le contingenti condizioni politiche che ne rendano possibile l’approvazione: è necessaria, questa riflessione, perché i modi e gli argomenti con cui si giustificano pubblicamente determinate scelte influenzano profondamente il discorso pubblico sulle riforme possibili e/o auspicabili, determinano quel che si dice “un clima di opinione”, e per questa via entrano nello stesso concreto processo politico che le può favorire o ostacolare. Penso sia una buona regola evitare che *l’analisi empirica* si trasformi, magari surrettiziamente, in una *assunzione normativa*. Dire “le cose stanno così” non può voler dire “le cose non possono che andare così”.

E allora, la domanda da cui partire è la seguente: posta la condizione critica della democrazia italiana, e dato il basso livello di legittimazione democratica delle sue istituzioni, a quali principi occorre dare priorità, e quali obiettivi primari è necessario davvero perseguire? E su questa base, quali concrete soluzioni appaiono insieme desiderabili e realistiche, sagge e praticabili allo stesso tempo? Solo a partire da una definizione normativa di quali possono, o debbano essere, oggi, nelle concrete condizioni dell’Italia, le *finalità* di una riforma elettorale, possiamo individuare i modelli possibili, e poi anche le necessarie mediazioni accettabili. Naturalmente, significherebbe ricadere negli errori del passato pensare che una buona riforma elettorale possa bastare di per sé a risollevare le condizioni critiche della democrazia italiana: però può porre alcune basi per favorire e incoraggiare un’inversione di tendenza.

Ebbene, se le premesse sono queste, le finalità dovrebbero essere chiare: in primo luogo, *ricostruire le condizioni di legittimità democratica del Parlamento*. In una condizione che è quasi un “anno zero” della democrazia italiana, è questo il compito primario, una condizione

necessaria per qualsivoglia, vera e non fittizia, espressione di una capacità di governo. Il famoso binomio governabilità-rappresentanza, in una condizione di grave delegittimazione delle istituzioni, non può essere affidato ad un equilibrio tra esigenze messe astrattamente sullo stesso piano: la ricostituzione di una legittima e forte rappresentanza politica è la *premessa* per una qualsivoglia effettiva governabilità. Ed è una premessa ineludibile, almeno se vogliamo dare al “governo” il valore di un esercizio del potere democratico fondato su un reale consenso e su una reale propensione dei cittadini a collaborare con fiducia ad un’impresa collettiva, a farsene attivi protagonisti. Questo consenso e questa legittimazione sono il solo modo con cui è possibile “governare” veramente società complesse e pluralistiche, per le quali è del tutto illusorio pensare che un potere solitario e accentrato possa essere in grado di controllare e padroneggiare tutte le “variabili”, le conoscenze e le informazioni necessarie. Certo, se assumiamo che oggi la democrazia può assumere solo la forma di un atto puntuale di autorizzazione al comando, e che ai cittadini, in fondo, basta chiedere di svolgere solo il ruolo di giudici-spettatori, chiamati ad acclamare o ripudiare il leader di turno, allora vanno bene anche sistemi elettorali che ci garantiscano un vincitore certo e non condizionabile, che abbia le “mani libere” per cinque anni: ma sarà poi, costui, in grado veramente di governare, di esprimere - nel senso più forte - una capacità di governo legittima e riconosciuta?

Nelle condizioni specifiche del sistema politico italiano, segnato da un processo galoppante di destrutturazione, quella finalità - ricostruire la legittimità della rappresentanza parlamentare - deve essere accompagnata da altre finalità che appaiono parimenti rilevanti. E la prima di queste è quella di adottare un sistema elettorale in grado di incentivare - *incentivare, non determinare* - la ricostruzione di partiti, e di un sistema di partiti, degni di questo nome.<sup>22</sup>

Si possono adottare diverse soluzioni, ma sarebbe delittuoso proseguire sulla via di una farragginosa combinazione tra logiche diverse, perseverare diabolicamente sulla via del “bricolage” elettorale, anziché su quella di una vera “ingegneria” istituzionale, nel senso rigoroso a cui ci richiamava Giovanni Sartori.

I guasti di questo modo di procedere sono stati sotto gli occhi di tutti, nelle settimane del dopoelezioni: avere spacciato questo sistema elettorale “ibrido” come una forma di “maggioritario” sta mettendo in luce l’analfabetismo costituzionale di molti protagonisti: se gli effetti, come ab-

---

<sup>22</sup> In tempi recenti sono apparsi, negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, alcuni testi che stanno proponendo una *rivalutazione normativa* dei partiti e della *partisanship*, contro tutte quelle tesi che, con irresponsabile disinvoltura, si compiacciono della loro “scomparsa” o la danno come un dato acquisito. Sono testi che ripropongono l’idea dei partiti come associazioni permanenti fondate su una stabile e non effimera identità politico-culturale, su una base di “principled commitments”, capaci di sostenere un impegno duraturo, leale e paziente, intorno a strategie di medio lungo termine. Ricordo qui in particolare, i lavori di Russell Muirhead (2014), di Jonathan White e Lea Ypi (2016) e di Matteo Bonotti (2017); mentre il lavoro di Nancy L. Rosenblum (2008) è dedicato in particolare ad un’analisi critica della tradizione dell’*anti-partyism* nella cultura politica americana.

biamo visto, sono stati quelli di una modesta distorsione maggioritaria nei risultati complessivi (a cui si giunge, però, attraverso gravi distorsioni della rappresentanza territoriale), che senso ha parlare di “vincitori” delle elezioni, nel senso di un qualche “diritto” ad esprimere e formare un governo (altra cosa, evidentemente, sono i giudizi politici su chi si è rafforzato o indebolito)? Dovrebbe essere del tutto evidente che, in una democrazia parlamentare, conta la capacità coalizionale e dovrebbe contare la paziente ricerca di una mediazione programmatica (laddove si continua indecentemente a bollare questa fisiologica prassi come un “inciucio”)<sup>23</sup>.

Si vuole puntare su un vero “maggioritario”? Lo si faccia, ma senza scorciatoie, ben sapendo che nulla garantisce che vi siano, a priori, “vincitori” o maggioranze certe. E quindi, una via potrebbe essere quella di un doppio turno di collegio, alla francese, con gli adattamenti che, oramai decenni fa, erano stati proposti al caso italiano. Ma ciò che è prioritario ricostruire una vera legittimazione “dal basso” degli eletti. Chi scrive ritiene che la scelta di un sistema coerentemente proporzionale - con una soglia ragionevole e non aggirabile - si presenta come la soluzione più saggia: non una soluzione di ripiego, rispetto ad un qualche modello ideale, ma una risposta alle esigenze e alle finalità che abbiamo illustrato.

Le ragioni che depongono a favore di questa scelta sono molteplici e si possono riassumere in una parola d'ordine: *ridare la parola alla politica*. Un sistema proporzionale permette di orientare il conflitto politico lungo l'asse destra-sinistra, senza comprimere le reali articolazioni della cultura politica degli italiani e affidando agli elettori la responsabilità di indicare il peso relativo delle diverse aree politiche. E siccome siamo (e per fortuna siamo rimasti) una democrazia parlamentare, occorre finalmente “liberare” il discorso pubblico da un imbarbarimento politico e lessicale: non si può spacciare come “inciucio” ogni possibile, e legittima, mediazione parlamentare post-elettorale. Spetta al confronto politico, e alla campagna elettorale, chiarire di fronte ai cittadini quali siano le possibili compatibilità programmatiche tra le diverse forze. Non sarebbe già solo questo un effetto salutare, rispetto ad un dibattito politico giocato tutto su una venefica personalizzazione della competizione?

Ma dire “proporzionale”, in sé, può voler dire tutto e nulla. Ci possono essere diverse varianti e soluzioni; ma vi è una condizione essenziale: questi benefici effetti potranno dispiegarsi solo in presenza di un sistema che preveda una soglia di accesso ragionevole, non aggirabile in alcun modo, in modo da scoraggiare la polverizzazione dell'offerta elettorale e costruire una rappresentanza parlamentare *articolata, ma non frammentata*. E ciò dovrebbe assicurare

---

23 Valga ad esempio il caso del Portogallo: alle ultime elezioni politiche, il partito più votato è stato il partito di centrodestra, ma i socialisti e altri due partiti di sinistra sono stati in grado di formare una maggioranza e governano insieme (a quanto pare efficacemente) da un paio d'anni.

coloro che temono il trionfo dei poteri di veto di piccoli gruppi (che, anzi, trovano il più ampio spazio proprio con i sistemi che prevedono il “premio” di coalizione).

Dare voce agli elettori, senza deformare la rappresentanza delle loro idee, è anche un modo per tornare a legittimare il ruolo politico dei singoli eletti, ricucire una frattura drammatica, tornare ad eleggere chi ci rappresenta “dal basso”, nei famosi “territori”. Ma è anche un modo per responsabilizzare tutti gli elettori: chiamati tutti a dichiarare in quali idee si riconoscono e da chi vogliono essere rappresentati, non soltanto a votare *contro* un possibile vincitore.

Ma naturalmente, l’obiezione principale di chi agita lo spauracchio del “ritorno al proporzionale” riguarda i rischi di ingovernabilità. Qui, si può rispondere in due modi: in una fase di crisi acuta come quella che viviamo, non ci si può sorprendere che esista questo rischio; ma, in ogni caso, proprio perché governare oggi è questione tremendamente spinosa, è davvero illusorio che lo si possa fare senza avere un consenso reale alle spalle. Di più, è illusorio, e foriero di ulteriori fratture, pensare che si possa ovviare a tutto ciò ricorrendo ad un qualche marchingegno elettorale che produca “maggioranze” fittizie. Prima o poi, come si è visto, se ne paga il conto, e questo modo di surrogare il consenso reale si scontra con la durezza dei fatti.

Ma si può rispondere anche su un piano empirico. E’ del tutto arbitrario dedurre dalle ultime elezioni, o dall’ultimo sondaggio, gli effetti che produrrebbe una competizione su base proporzionale. Siamo in presenza di un’estrema volatilità dell’elettorato, altissima è l’entità dei passaggi dal voto al non-voto e viceversa, vi è l’indebolirsi dei legami di appartenenza e di identificazione. Un sistema elettorale non è solo un meccanismo che trasforma i voti in seggi: è un sistema che condiziona anche le logiche del comportamento degli elettori. E quindi è del tutto impossibile prevedere oggi quali effetti produrrebbe un modello diverso di competizione, o cosa comporterebbe, ad esempio, il fatto che gli elettori possano tornare a scegliere il “proprio” parlamentare, su una base territoriale ristretta.

Questa incertezza, questo “velo d’ignoranza”, è una buona premessa per fare una decente legge elettorale. Le riforme elettorali sono un gioco strategico, in cui ciascun attore, inevitabilmente, nutre delle aspettative e cerca di individuare le proprie convenienze, ottimali o sub-ottimali. Ma, se l’incertezza domina, ciascun giocatore è indotto a ripiegare su una linea più prudente. Gli effetti perversi e impreveduti sono sempre dietro l’angolo e questo può rendere possibili convergenze ragionevoli. Nel nostro caso, un sistema proporzionale, con una soglia che a mio parere può essere fissata anche al 3%, potrebbe essere una soluzione soddisfacente per molti. E potrebbe avere effetti positivi per il sistema politico nel suo complesso.

Lungi dall’essere una sciagura, - come pigramente molti osservatori continuano a sostenere - il ritorno ad una visione proporzionale (senza gli inutili e barocchi mascheramenti della legge Rosa-

to) può rappresentare il solo terreno su cui almeno provare a invertire un radicale processo di delegittimazione delle istituzioni democratiche, e a migliorare lo “spirito pubblico” che si respira in Italia.

Un sistema proporzionale così concepito può contribuire a fare emergere (o anche ri-emergere) la reale *articolazione e distinzione* delle forze in campo e delle diverse culture politiche (non le finte “coalizioni” della legge Rosato), lungo un asse che permetta di identificare famiglie e tradizioni politiche e restituisca un senso alla distinzione tra destra, centro, sinistra. E’ negativo che si produca questo effetto di articolazione dell’offerta politica? O è meglio che tutto venga “compresso” nello scontro leaderistico tra mega-aggregati privi di una reale rispondenza nei reali orientamenti presenti nell’elettorato?

Un’altra finalità che potrebbe essere perseguita in questo modo è quella che possiamo sintetizzare così: cercare di innalzare la qualità del discorso pubblico. Una ricostruzione del sistema dei partiti su basi coerentemente proporzionali (con le conseguenti implicazioni per le campagne elettorali) potrebbe essere un primo passo per frenare questa tendenza, in quanto potrebbe indurre tutte le forze in campo a delineare un proprio autonomo profilo politico e programmatico, ma, nello stesso tempo, a indicare la possibile *compatibilità* con i programmi altrui: sarebbe male se ciò accadesse? L’opposto di quanto accade con i sistemi “a premio di maggioranza” (dove gli elettori sono spesso indotti a pronunciarsi solo pro o contro lo schieramento avverso). Cercare un punto di equilibrio tra l’*autonomia* e la *specificità* delle proprie posizioni e la possibile *compatibilità* con i programmi altrui sarebbe anche un modo per attenuare un discorso pubblico giocato tutto in modo *adversarial*, per evitare “un tutti contro tutti”, e costringerebbe partiti ed elettori a guardare anche nel merito delle possibili politiche da perseguire e sui necessari punti di mediazione per rispondere ad esigenze diverse. Tra l’altro, non sarebbe male se agli elettori fosse fatta presente la *complessità obiettiva* delle politiche, l’impraticabilità delle soluzioni “facili”, la necessità di strategie di medio-lungo termine, cercando di superare quella che possiamo definire la “tirannia delle preferenze immediate”, la ricerca del consenso “a breve”.

#### 8. Alcune osservazioni sul Progetto di legge n. 2329

Come detto, il mio giudizio sull’impianto della PDL in discussione è positivo: ho cercato di motivare le ragioni di fondo per le quali questo “ritorno al proporzionale” non solo non è un ripiego, legato alle contingenze della fase politica, ma può essere considerato un primo passo per aprire una fase di ricostruzione di un sistema politico più solido e strutturato, fondato sulla riemergenza di vecchie e nuove culture politiche, senza le quali la competizione elettorale è priva di un

qualche ancoraggio. All'interno di questo quadro di consenso, formulo alcune osservazioni che possano concorrere a trovare soluzioni tecniche più adeguate

Abbiamo detto che una finalità essenziale della riforma è quella di ridare autonomia e legittimazione democratica al Parlamento e ai singoli parlamentari. Questa finalità si può ottenere attraverso vari meccanismi. Sulla carta, il voto di preferenza risponde a queste finalità: ma i costi del voto di preferenza, specie oggi, - in assenza di partiti fortemente strutturati - sono superiori ai vantaggi. Ed è quindi giusta la soluzione di fondare il meccanismo elettorale su collegi plurinominali, con liste molte corte: questo criterio risponde all'esigenza, più volte anche sostenuta dalla Corte Costituzionale, della *conoscibilità* dei candidati.

Tuttavia, per ottenere pienamente questo effetto, e far sì che l'elettore, molto semplicemente, *sappia* chi è il candidato che, con il suo voto, può concorrere ad eleggere, occorre limitare quanto più possibile procedure di assegnazione e distribuzione territoriale che producano effetti casuali, slittamenti o spostamenti dei seggi, che creino distorsioni nella rappresentanza territoriale. A tal fine potrebbe essere presa in considerazione un'inversione del procedimento di attribuzione attualmente previsto, che muove in una logica *top-down*; ossia, inizia dall'attribuzione dei seggi in un Collegio Unico Nazionale e poi prevede la ridistribuzione attraverso un doppio livello, quello delle 27 circoscrizioni e quello dei collegi plurinominali. Mi chiedo, quindi, se non sia ipotizzabile il ricorso al CUN solo per i seggi non attribuiti con quoziente pieno nelle circoscrizioni, in modo da rafforzare il legame diretto tra il voto espresso localmente e la sua espressione in termini di eletti. Bisognerebbe limitare al massimo il meccanismo dei seggi cosiddetti "eccedentari" o "deficitari" che, come sappiamo, può provocare effetti distorsivi, ad esempio per le liste minori, che magari si ritrovano ad avere eletti in circoscrizioni in cui minore è la loro forza elettorale; oltre che per la coerenza della rappresentanza territoriale in generale.

L'altra questione che sicuramente può provocare discussioni è quella relativa alle soglie: ritengo che una soglia del 3% sia ragionevole e che non produca eccessivi effetti di frammentazione. Il 3% corrisponde all'incirca ad un milione di voti: non sono pochi, e non sembra giusto che una tale cifra non abbia una propria rappresentanza. E' certamente vero che il meccanismo previsto del cosiddetto "diritto di tribuna" può controbilanciare questo effetto di sotto-rappresentanza; ma dalle sommarie simulazioni che ho potuto svolgere, e che immagino la Commissione e le forze politiche avranno certamente ben presenti, l'effetto della norma prevista (3 quozienti in almeno 2 circoscrizioni) produce una notevole riduzione della rappresentanza, concentrando i possibili eletti di queste forze politiche nelle circoscrizioni più grandi (essenzialmente Lombardia<sup>1</sup>, Emilia Romagna, Toscana, Lazio 1, Campania<sup>1</sup> e Puglia).

Una soluzione alternativa potrebbe ispirarsi al modello che vigeva nel sistema elettorale della cosiddetta “Prima Repubblica”: accedono alla ripartizione dei seggi in sede di CUN tutte quelle liste che abbiano almeno conquistato un quoziente pieno in una circoscrizione. In quel sistema elettorale non vi era soglia, che ora potrebbe comunque essere introdotta (o se si vuole, si può prevedere che il quoziente pieno sia conquistato in almeno due o tre circoscrizioni: ma permettendo poi che vengano conteggiati tutti i voti della lista in sede di CUN). Ma, ripeto, sulla base delle motivazioni che ho illustrato in precedenza, una soglia del 3% è più che sufficiente a scoraggiare una proliferazione dell’offerta elettorale e poi una eccessiva frammentazione della rappresentanza elettiva. La frammentazione nasce dalla debolezza dei partiti, non può essere contrastata con una riduzione artificiosa del pluralismo: abbiamo visto come siano i partiti-ombrello, o i partiti-tenda, come vengono definiti dalla letteratura politologica, la vera fonte della frammentazione e, se si vuole, anche di fenomeni trasformistici. Ridare forza e dignità e autonomia alle diverse tradizioni e alle diverse “famiglie” della cultura politica degli italiani è l’unica strada da perseguire. E questo, si può ottenere con un coerente sistema proporzionale. In materia di legge elettorale, si può anche ripetere quel che ebbe a dire una volta Giuseppe Verdi: “torniamo all’antico e sarà già un progresso”.

## CONCLUSIONI

A questo punto, possiamo provare a trarre alcune conclusioni. Tutto il dibattito italiano sulle possibili riforme elettorali ha, per così dire introiettato, una condizione cronica di instabilità e destrutturazione del sistema politico, - una condizione che viene considerata oramai come un dato fisiologico e irreversibile a cui porre un qualche rimedio solo in chiave di “governabilità”. Quello che oggi occorre chiedersi, - e una responsabilità non da poco spetta anche alle comunità intellettuali che influenzano e possono influenzare anche gli schemi interpretativi con cui il ceto politico e l’opinione pubblica legge i processi reali - è se non sia giunto il momento di muovere da altri interrogativi e da altri presupposti: e quindi chiedersi, innanzi tutto, come sia possibile costruire, anche attraverso nuove regole elettorali, un processo di *ri-legittimazione* delle istituzioni democratiche italiane, ma poi anche come un diverso sistema elettorale possa almeno *aiutare a ricostruire* un sistema politico, e un sistema di partiti degni di questo nome, creando le premesse per una migliore formazione e selezione dello stesso personale politico. Senza alcuna facile illusione, ribadiamo, che questo possa essere un processo facile e immediato, ma consapevoli che questo è un nodo cruciale comunque da affrontare.

Le risposte prevalse finora, dapprima quella di un assetto tendenzialmente plebiscitario della nostra democrazia e della stessa competizione elettorale, e poi oggi quella di un confuso e improvvisato assemblaggio di logiche diverse, hanno portato solo in un vicolo cieco. Prima o poi oc-

correrà tentare altre strade. Sistemi elettorali, ovviamente, ce ne sono tanti e diversi, e ciascuno con le sue caratteristiche, ma la pre-condizione della loro efficacia e funzionalità sta nella loro coerenza interna. Si può ritenere l'uno o l'altro modello più adatto alle condizioni specifiche dell'Italia; ma non si può imboccare la via perigliosa di un gioco "combinatorio" tra modelli diversi. Ma soprattutto, deve essere chiaro a quale *idea di democrazia* ci vogliamo ispirare.

### Riferimenti bibliografici

- Bedock, C. [2014], *Les déterminants politiques de la fréquence des réformes démocratiques en Europe de l'Ouest (1990-2010)*, in "Revue française de science politique" 65 (4), pp. 929-954.
- Bartolini, S., D'Alimonte, R. (1995). *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Bologna: Il Mulino.
- Benoit, K. (2004), *Models of electoral system change*, in "Electoral Studies", 23, pp. 965-989
- Bingham Powell Jr., G., [2000], *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and proportional visions*, London-New Haven, Yale University Press.
- Boix, C. (1999), *Setting the rules of game: the choice of electoral systems in advanced democracies*, in "American Political Science Review", 93, pp. 609-624.
- Bonotti, M. (2017), *Partisanship and Political Liberalism in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Bowler, S., and Donovan T., (2013), *The Limits of Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Carey, J., and Hix, S., (2013), *Policy Consequences of Electoral Rules*, in Htun-Bingham Powell, *op. cit.*, pp. 46-55.
- Cartocci R., [2011], *Political Culture*, in Badie B., Berg-Schlosser, Morlino L., (a cura di), *International Encyclopedia of Political Science*, London, Sage.
- Cox, G.W [1997], *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- D'Alimonte, R. [2005], *Italy: a Case of Fragmented Bipolarism*, in Gallagher-Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, pp. 253-276
- D'Alimonte R., Chiaramonte A., (a cura di), (2007), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino.
- D'Alimonte R., Chiaramonte A., (a cura di), (2010), *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Bologna, il Mulino
- Diamond, L. and Plattner, M. (eds), (2006), *Electoral Systems and Democracy*, The John Opkins University Press
- Di Virgilio, A. [2006], *Dal cambiamento dei partiti all'evoluzione del sistema partitico*, in *Partiti e caso italiano*, a cura di L. Morlino e M. Tarchi, Il Mulino, pp. 173-206.
- Di Virgilio, A., [2007], *Nuovo sistema elettorale e strategie di competizione: quanto è cambiata l'offerta politica?*, in R. D'Alimonte, A. Chiaramonte, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino.
- Dassonneville, R., Hooghe, M., and Lewis-Beck, M.S. (2017), *Do electoral rules have an effect on electoral behaviour? An impact assessment*, in "West European Politics" (special issue), vol. 40, n. 3., pp. 503-515.
- Dummett, M. (1997), *Principles of Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Farrell, D.M., [2001], *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, London, Palgrave.

- Florida, A., 2017, *From Participation to Deliberation. A Critical Genealogy of Deliberative Democracy*, Colchester (Uk), ECPR Press.
- Gallagher, M., Mitchell, P., [2005], (eds), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Hazan, R. and Leyenaar, M. (2001). *Reconceptualising Electoral Reform*, in “West European Politics” (special issue, “Understanding Electoral Reform”), n. 3, pp. 437-55
- Htun M., Bingham Powell Jr, G., (eds), (2013), *Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance*, American Political Science Association -Task Force Report, September,
- Katz, R.S., [1997], *Democracy and Elections*, Oxford, Oxford University Press.
- Katz, R.S., [2001], *Reforming the Italian electoral law, 1993*, in Shugart M.S. e Wattenberg M.P., (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 96-122
- Katz, R.S., [2005] *Why Are There so Many (or so Few) Electoral Reforms*, in Gallagher-Mitchell., p. 64.
- Manin, B., [1987], *On Legitimacy and Political Deliberation*, in “Political Theory”, vol. 15, n. 3, pp. 338-368.
- Norris, P. (1995) *Introduction: the politics of electoral reform* [special issue], in “International Political Science Review”, 16 (1), pp. 1-119.
- Norris, P., [2004] *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behaviour*, Cambridge, Cambridge University Press,.
- Muirhead, R. [2014], *The Promise of Party in a Polarized Age*, Cambridge [MA]-London, Harvard University Press.
- Pasquino, G., [1985], *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma-Bari, Laterza.
- Pasquino, G. (2002), (a cura di), *Dall’Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Pasquino, G., [2015a], *Italy has yet another electoral law*, in “Contemporary Italian Politics”, n. 3, 2015, pp. 293-300
- Pasquino, G., [2015b], *Cittadini senza scettro. Le riforme sbagliate*, Milano, Università Bocconi editore.
- Pasquino, G., Valbruzzi, M., (2015), *Changing republic. Politics and democracy in Italy*, Novi Ligure, Epokè.
- Rahat, G. (2011), *The Politics of Electoral Reforms: The State of Research*, in “Journal of Elections, Public Opinion and Parties, vol. 21, n°4, pp. 523-543.
- Renwick, A., (2010), *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Riera, P., (2013), *Changing the Rules of the Game: On the Determinants and Consequences of Electoral Reforms in Contemporary Democracies*, paper of European University Institute, Department of Political Science.
- Rosenblum, N. L., [2008], *On the Side of Angels. An Appreciation of Parties and Partisanship*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2008
- Scoppola, P. [1997 (1° ed. 1991)], *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino,
- Urbinati, N., Ragazzoni, D., [2016], *La vera Seconda Repubblica*, Roma, Raffaello Cortina editore.
- White, J. and Ypi, L. [2016], *The Meaning of Partisanship*, Oxford, Oxford University Press

## ALLEGATO 2

Camera dei deputati  
I Commissione Affari costituzionali

*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»*

**Memoria di Carlo Fusaro\***

(25 giugno 2020)

1. Ringrazio per l'opportunità di partecipare a questa indagine conoscitiva. Svolgerò il mio intervento secondo questo schema: prima di tutto una spiegazione lampo del metodo che seguirò; a questa farò seguire la mia analisi e valutazione dell'AC2329 a firma del presidente Brescia; infine mi permetterò di avanzare, a titolo esemplificativo, una serie di ipotesi alternative.
2. Il metodo. A me pare si debba in *primo* luogo verificare gli *obiettivi* che con l'intervento normativo ci si propone di perseguire; ciò presuppone una analisi corretta delle caratteristiche e dei difetti della legislazione vigente; in *secondo* luogo, si tratta di vedere in che *ordine di priorità* questi obiettivi sono posti; in *terzo* luogo di rilevare i *vincoli* di natura *giuridica* e di natura *politica* al rispetto dei quali l'intervento riformatore è tenuto, il che comporta, in *quarto* luogo, di tenere conto del *contesto*, generale e specifico, nel quale ci si trova ad operare; in *quinto* ed ultimo luogo si potrà verificare la *congruità* degli *strumenti* proposti o ipotizzati.
3. Il progetto Brescia, autore il presidente della Commissione, viene presentato – lo si legge nella relazione – allo scopo di “avviare una discussione” fra i gruppi parlamentari in tempi anticipati rispetto alla scadenza naturale della legislatura. Su di esso hanno svolto la relazione introduttiva i deputati Fiano e Forciniti (se mi è consentito dirlo: con misura, senza enfasi, andando poco oltre la puntuale descrizione del contenuto): il progetto è perciò ben noto alla Commissione e non c'è bisogno che io ne riproponga la parafrasi. Seguendo lo schema proposto, partendo dalla relazione di accompagnamento, la valutazione della vigente legge 165/2017, è che essa «non coniughi bene il principio di rappresentatività con l'obiettivo della stabilità»; in base a questo assunto ci si propone (*obiettivo*) di «meglio garantire il pluralismo territoriale e politico della rappresentanza»: ovvero, cito ancora, «un Parlamento realmente rappresentativo in grado di prendere delle decisioni che abbiano il consenso degli elettori»: ciò, aggiunge la relazione, tanto più «alla luce della legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari». A tal fine, come ha detto l'onorevole Fiano nel suo intervento del 14 gennaio, l'intervento legislativo ipotizzato consiste nella trasformazione delle due leggi elettorali gemelle per la Camera e per il Senato da *sistemi misti*, quali sono, in “sistemi interamente proporzionali” (oggi essi sono definibili “a prevalenza proporzionale” in virtù del rapporto, come ridefinito dalla legge 51/2019, di cinque ottavi di seggi proporzionali e tre ottavi di seggi maggioritari *plurality*). I collegi uninominali vengono aboliti di modo e di fatto, e con essi la possibilità di appontamenti fra liste nonché tutti gli adempimenti connessi (indicazione di un capo politico, deposito di un programma); la formula di attribuzione proporzionale dei seggi fra le liste viene mantenuta com'è; le clausole di sbarramento vengono rimodulate (in alto e in basso), con contestuale introduzione – invero concettualmente incoerente con una formula che si vuole proporzionale – di

---

\* Ordinario di diritto pubblico comparato, ha insegnato nelle università di Firenze e Pisa (1976-2017), in ultimo Diritto elettorale e parlamentare (Scuola di scienze politiche “C. Alfieri”).

deroghe per permettere a liste presenti meno omogeneamente sul territorio nazionale di ottenere comunque alcuni seggi (il c.d. *diritto di tribuna* favorito da una singolare, con una battuta potrei dire: emblematica, reintroduzione della formula *Imperiali*: quella che in un *sistema del quoziente* aumenta il denominatore di 2 unità per aumentare l'attribuzione di quozienti pieni); il numero dei candidati che ogni lista può presentare nei collegi all'interno delle circoscrizioni viene opportunamente aumentato fino al massimo degli eligendi (senza più il tetto di quattro) così da evitare quanto occorso nel 2018, cioè la mancata capienza di eligendi in caso di successo elettorale molto rilevante. Vengono anche modificate, utilmente, alcune disposizioni relative all'elettorato (con rinvii mobili alle norme costituzionali). Tutto il resto, sostanzialmente, non viene toccato, incluse le modalità di individuazione degli eletti: riguardo alle quali confermo la mia opinione favorevole alle liste bloccate (fanno meno danni delle preferenze e permettono di meglio perseguire il riequilibrio di genere imposto dalla Costituzione).

4. Un breve dibattito ha seguito il 14 gennaio le due relazioni Fiano e Forciniti. Mi soffermo su un paio di affermazioni, in particolare contenute nelle repliche dei relatori, perché illuminano meglio gli obiettivi dell'intervento. Il deputato Fiano ha affermato che il sistema proporzionale «garantisce il massimo della rappresentatività e appare il più adeguato nell'attuale articolato scenario politico, che si caratterizza per una struttura tripolare...» (con ciò di fatto considerando quest'ultima un *vincolo di contesto* di cui tenere conto); il deputato Forciniti ha detto, a sua volta, che «in passato i sistemi in prevalenza maggioritari non hanno garantito la stabilità dei governi», mentre il proporzionale «...valorizza il confronto democratico fra opinioni differenti» (con questo suggerendo alcuni elementi di critica dei sistemi *precedenti*, cioè i veri o presunti difetti della normativa da cambiare, nonché una precisazione sugli *obiettivi* perseguiti). Anche il deputato Berti ha evocato criticamente, con riferimento al passato, le «alleanze senza garanzia di stabilità».

5. Vediamo i punti principali.

Quando si afferma, ripetutamente, che un sistema elettorale deve allo stesso tempo perseguire l'obiettivo della rappresentatività (politica, territoriale: sull'ordine bisognerebbe avere le idee chiare perché non possono perseguirsi parimenti, a un certo punto una delle due deve avere la priorità) e quello della stabilità, occorre intendersi. Infatti, se per «stabilità» si intende «governabilità», allora si afferma una cosa sacrosanta che vale in particolare nei regimi parlamentari: nei quali, essendo il sistema fondato sul rapporto fiduciario, ovvero sul fatto che l'esecutivo resta in carica e può operare solo ed esclusivamente nella misura in cui il Parlamento non lo sfiduci, è non solo utile ed opportuno, ma necessario che la legge elettorale, nel combinarsi col sistema politico esistente, persegua non solo l'obiettivo antico del *rappresentare* ma anche quello contemporaneo del *governare*. Detto con parole diverse: che favorisca l'emergere di una maggioranza ragionevolmente omogenea e ragionevolmente stabile. Ed eccoci alla parola «stabilità». Non vi è alcun dubbio che la stabilità, posto che una maggioranza si sia costituita e abbia dato vita a un suo governo, sia un valore ed un obiettivo, successivo, degno di essere perseguito. Ed è certamente vero che in passato leggi elettorali (tutte miste) non hanno dato risultati del tutto soddisfacenti in materia: tuttavia non mi sentirei di condividere una liquidazione critica di quelle leggi elettorali, che comunque hanno, le due applicate, funzionato meglio della preesistente legislazione proporzionale. Mi riferisco in particolare alle leggi 276 e 277/1993 (Mattarella), 270/2005 (Calderoli), ma anche alla 52/2015 (*Italicum*). Non includo, invece, la legge 165/2017, riguardo alla quale mi permetto di dire due cose: non merita di essere censurata per essere intervenuta a sei mesi dalle elezioni (essa seguì con grande rapidità la sentenza 35/2017 della Corte di cui è figlia e non si vede come avrebbe potuto essere varata prima...); non merita di essere censurata per non aver favorito né governabilità né stabilità per il buon motivo che — rispetto alla legislazione che sostituì — certamente non le ebbe come obiettivi prioritari, ma al più secondari: l'obiettivo primario essendo l'adeguamento alla giurisprudenza della Corte e il superamento del progetto istituzionale di quella legislatura, a seguito del referendum del 4 dicembre

2016. Tornando alle precedenti leggi miste esse, invece, perseguivano accanto alla rappresentatività la governabilità (e prima ancora con la fondamentale *decisività*, cioè la possibilità per l'elettore di giudicare *previamente* alleanze, liste, programmi e candidature alla guida dell'esecutivo e spesso determinare – di fatto – la scelta di governo), certe censure liquidatorie, oggi di moda, sono smentite dalla realtà. Solo due dati: dal 1948 al 1994 abbiamo avuto 45 governi in 44 anni, con durata media di poco più di 11 mesi; dal 1994 al 2018 abbiamo avuto 14 governi in 24 anni, con durata media di quasi 21 mesi, che salgono a 24 se si considera che nella XIII e nella XIV legislatura i due governi D'Alema e Berlusconi non furono quattro ma, in realtà, due). Non solo: i meriti delle leggi Mattarella, in particolare, vanno inquadrati anche nel contesto di disfacimento del vecchio sistema partitico, risultando accresciuti.

6. Ciò detto, mi sento di affermare che è del tutto improbabile che l'obbiettivo duplice della governabilità e della stabilità possa essere perseguito attraverso la trasformazione del sistema elettorale da misto a prevalenza proporzionale a, appunto, *interamente proporzionale*. A me pare che già la presente legislatura ne sia una prima riprova, pur in presenza di una componente maggioritaria (tre ottavi). La cancellazione di essa rimetterebbe viepiù, senza il benché minimo vincolo politico-elettorale, alle forze politiche parlamentari formazione e durata dei governi, salvi casi allo stato dell'arte del tutto imprevedibili, mentre la stabilità resterebbe a sua volta affidata solo ai comportamenti di queste (come è peraltro il caso con quasi tutti i sistemi elettorali: unica eccezione che si possa immaginare essendo una formula corredata dalla clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*, che non è utilizzabile in ambito nazionale dato il *vincolo giuridico* costituzionale). Siccome ciò che dico è cosa nota (e del resto basta leggere ciò che scrivono da anni i politologi più accreditati da Roberto D'Alimonte ad Alessandro Chiaramonte ad Angelo Panebianco), mi permetto di dedurre che presentatori e sostenitori del progetto AC2329 in realtà, senza dirlo a voce alta, pongono come *prevalente*, se non unica, *priorità* delle modifiche al sistema elettorale prefigurate la rappresentatività, sapendo perfettamente che una formula "interamente proporzionale" rende assai difficile (per non dire impossibile) per qualsiasi forza politica assicurarsi la maggioranza dei seggi parlamentari; che impone pertanto coalizioni e, oggi, con ogni probabilità, coalizioni costituite da tre, quattro e più forze politiche anche non omogenee: ricetta sicura per lunghe negoziazioni in vista della formazione dei governi; per presidenti del consiglio costretti giorno per giorno a tenere in piedi una maggioranza di cui non possono mai dirsi sicuri; per governi di durata permanentemente incerta e, in definitiva, per un'azione di governo a sua volta soggetta a continua verifica. Con accentuazione, per dirla senza enfasi, della lamentata instabilità: tanto più in un contesto di *bicameralismo indifferenziato* e di destrutturazione dei partiti politici. Dove ci porterebbe un sistema proporzionale, pur ad alta soglia di sbarramento (dato e non concesso che tale possa poi essere davvero), in assenza di partiti forti e solidi, in assenza di convenzioni costituzionali (ad esempio la guida del Governo sempre affidata al leader del partito maggiore della coalizione) e in tempi di populismo mediatico?

7. Desidero aggiungere che se nei decenni passati (e in particolare fino agli anni Novanta del XX secolo) la singolare combinazione di grande stabilità della classe politica dirigente e forte instabilità nella continuità dell'azione di governo (mi riferisco a quelle compagini che duravano in carica, mediamente, undici mesi) fu caratteristica tipica dell'ordinamento politico-istituzionale italiano, oggi il contesto europeo, in particolare, è assai mutato in peggio: sicché mentre l'Italia era l'eccezione (da cui il tentativo dei riformatori di perseguire una "democrazia normale"), oggi la regola è diventata un'instabilità così marcata da far dubitare, addirittura, della stessa sostenibilità dei regimi parlamentare. Le cause sono di lungo periodo e non è possibile diffondersi. Certo è che le trasformazioni sociali, la fine delle ideologie, la crisi di molti se non tutti i corpi intermedi, i nuovi atteggiamenti delle persone, combinati con l'avvento delle nuove tecnologie e l'uso diretto della comunicazione attraverso i social, hanno accentuato la frammentazione della rappresentanza: basta guardarsi in giro. Dalle tre elezioni in due anni in Spagna alle tre elezioni in un anno in Israele, dalle

difficoltà in Romania a quelle in Olanda, dai governi di infima minoranza in Danimarca al cronico ricorso a grandi coalizioni in Germania (grandi coalizioni peraltro così logore da non bastare più, prevedibilmente, nell'immediato futuro). Se si guarda alla composizione dei parlamenti dei paesi europei si scopre che raramente il primo partito supera il 25-30% dei voti; dappertutto ci si mette sempre di più a formare i governi e sempre meno a farli cadere; dappertutto essi poggiano, se va bene, su coalizioni di due, tre, quattro, cinque e più partiti. Mentre i partiti politici deperiscono, si impongono sempre più intese e compromessi fra di essi, e ciò proprio quando è diventato più difficile farli e sostenerli. Mal comune mezzo gaudio? Naturalmente no: anche perché non dobbiamo dimenticare che, caratteristica peculiare e *vincolo* derivante dal nostro regime parlamentare, è la doppia fiducia non con una ma due diverse camere: il che, a parità di altre condizioni, raddoppia difficoltà e instabilità. Ragione di più, perché la legge elettorale cerchi di farsene carico.

8. Vorrei aggiungere due parole sul *contesto* nel quale il progetto AC2329 si inserisce, a mio avviso un po' prematuramente. Infatti (ci sono cenni sia nella relazione al progetto sia soprattutto nella relazione Fiano) sono in itinere importanti innovazioni di rango costituzionale in grado di condizionare la progettazione legislativa in materia elettorale: esse sono destinate a introdurre nuovi *vincoli* come a creare nuove *opportunità* di cui il legislatore dovrà tener conto. Mi riferisco ovviamente: (a) alla legge costituzionale approvata dal Parlamento ma in attesa di referendum sulla riduzione dei componenti di ciascuna delle due camere; (b) al progetto costituzionale che prevede il suffragio universale per il Senato (oltre che la riduzione dell'età per l'elettorato passivo); (c) al progetto costituzionale che permette la formazione di circoscrizioni interregionali (per l'elezione del Senato). Le reciproche interferenze e le connessioni col progetto di cui parliamo sono di tutta evidenza. Del resto, non tanto nel testo dell'AC2329, nelle relazioni e nel dibattito, appena agli inizi, quanto in sede politica (negli accordi di governo e nelle dichiarazioni di esponenti di vari gruppi), molti hanno motivato la presentazione del progetto Brescia proprio con l'esigenza di adeguare la legislazione elettorale alla consistente riduzione dei deputati e dei senatori: in altre parole ai nuovi vincoli attesi. Al riguardo due osservazioni: la *prima* è che a me non pare affatto che un'eventuale entrata in vigore della riduzione dei parlamentari imponga *necessariamente* un adeguamento della legge 165/2017; si tratta di una legittima scelta politica fondata sulla priorità non sempre esplicitata di cogliere l'occasione per cancellare i modesti effetti maggioritari di essa e, di nuovo, sulla prioritizzazione della rappresentanza (territoriale e politica) rispetto alla governabilità (abbiamo già visto che la stabilità c'entra poco); la *seconda* osservazione è che sarebbe probabilmente opportuno attendere l'esito di queste revisioni costituzionali prima di intervenire in un *contesto giuridico costituzionale diverso* e potenzialmente superato. Osservo in particolare che i due interventi sulle circoscrizioni del Senato da una parte e sull'elettorato del Senato dall'altro sono suscettibili di aprire a modifiche della legge elettorale che perseguano *più efficacemente* alcuni degli obiettivi conclamati, con un "sistema interamente proporzionale" non perseguibili.

9. A me pare che sarebbe possibile pensare a qualcosa di diverso da un "sistema interamente proporzionale", per perseguire *anche* la governabilità intesa come indicazione elettorale (almeno per la fase di inizio legislatura) delle maggioranze e dei governi, rapidità nella formazione dei governi medesimi e tendenziale maggior stabilità in corso di legislatura. Anche se non siamo nel campo delle scienze c.d. esatte e nessuno può spacciare possibilità per certezze, varrebbe la pena di provare, se non altro per non contraddire un percorso virtuoso in materia che il nostro ordinamento aveva pur avviato circa trent'anni fa con risultati non disprezzabili che non trovarono consolidamento per l'incapacità di ancorarli a pur misurate revisioni costituzionali e per il ricorrente sacro egoismo di talune forze politiche. Mi limito a quattro generalissime ipotesi.

A) Si potrebbe mantenere la legge 165/2017 così com'è. Non a caso questo Parlamento (non un altro) ha varato una specifica legge, la legge 51/2019, solo pochi mesi fa, proprio per disciplinare gli effetti

dell'eventuale riduzione del numero dei parlamentari. Uno spettatore esterno non può non domandarsi cosa sia mutato da allora. La risposta naturalmente c'è ed è nota a tutti: ed è che è cambiato un elemento di *contesto politico*, cioè i rapporti fra i gruppi parlamentari. Ma francamente trovo sconsigliabile perseverare nella strategia di innovare le leggi elettorali ogni volta che cambia il quadro politico. Se non altro perché ciò dà l'impressione che vi sia un'agenda nascosta che consiste nel privilegiare di volta in volta un obiettivo prioritario non detto: perseguire la propria convenienza politica *contingente* e non *strategica*.

B) In alternativa si potrebbero apportare limitate modifiche alla legge 165/2017 al solo fine di evitare che – in particolare al Senato – la prevalente parte proporzionale finisca in alcune Regioni assegnata solo alle sole forze politiche maggiori (se si mantengono gli esistenti collegi uninominali). Ciò sarebbe possibile istituendo alcune circoscrizioni interregionali che permettano l'elezione di un numero di senatori meno limitato. Naturalmente perseguire questo tipo di obiettivo comporta un sistema elettorale meno selettivo e una maggiore frammentazione. Invece alla Camera, non mi pare si possa sostenere che un problema di circoscrizioni con troppo pochi eligendi sussista.

C) Separatamente o in aggiunta a B), si potrebbe mantenere il sistema misto della legge 165/2017, ma aumentare la parte maggioritaria nella direzione delle leggi Mattarella del 1993 dal momento che altrimenti, a parlamentari ridotti, il numero dei collegi uninominali si ridurrebbe con eccessivo ampliamento della base elettorale. Oggi i senatori eletti nei collegi uninominali sono 116, se la componente maggioritaria si alzasse al 50% diventerebbero 98, se diventasse 2/3 sarebbero 130 e se fosse riportata ai 3/4 della legge 276/1993 diventerebbero 147: risolvendo alla radice sia il "problema" del rapporto candidati/elettori sia quello della rappresentatività territoriale. Naturalmente aumentare la parte maggioritaria comporterebbe la riduzione dei seggi proporzionali (in caso di 1/2 e 1/2 diventerebbero 98; in caso di 2/3 e 1/3 sarebbero 66 e in caso di 3/4 e 1/4 diventerebbero 49; con la legge 276 erano 83). Alla Camera, rispetto ai 232 seggi uninominali attuali, averne la metà significherebbe 196, averne 2/3 significherebbe 261 e averne i 3/4 della legge Mattarella vorrebbe dire averne 294. I seggi proporzionali sarebbero rispettivamente 196, 131 e 98 (con la legge 277 erano 155).

D) Separatamente o in aggiunta a B) e C) si potrebbe – sempre per favorire la rappresentanza territoriale – tornare a un riparto proporzionale dei seggi che partisse dalle circoscrizioni (se non dai collegi plurinominali), non dal livello nazionale con la doppia restituzione alle circoscrizioni e ai collegi plurinominali. Ciò agevolerebbe il collegamento fra elettori e candidati ed eletti. In alternativa si potrebbe immaginare che *tutti* i seggi proporzionali (5/8 o 2/3 o 1/2 o 1/3), fossero trasformati in uninominali per essere assegnati secondo una formula simile a quella delle vecchie elezioni provinciali ovvero simile a quella del Senato, fino al 1993. Il limite principale di tale soluzione sarebbe la eventualità che alcuni collegi esprimano più di un eletto ed altri nessuno.

E) Senza allontanarsi dalle tradizioni costituzionali ed elettorali italiane, infine, qualche considerazione dovrebbe essere data alla possibilità di trasferire sul piano nazionale i modelli di successo a livello locale e regionale. Essi combinano elezione diretta del vertice dell'esecutivo con elezione di un'assemblea rappresentativa a base proporzionale e sbarramenti modesti, ma con premio a vantaggio delle liste legate al sindaco o presidente eletto: a un turno (la maggior parte delle regioni) o a due turni (la Toscana e i comuni sopra i 15.000 abitanti). Essi conciliano virtuosamente ampia rappresentanza, governabilità, decisività del voto popolare. Nel rispetto del vincolo costituzionale si potrebbe immaginare una combinazione di aspetti positivi della legge Calderoli e della legge *Italicum*: naturalmente il presupposto necessario sarebbe l'estensione dell'elettorato a tutti i cittadini maggiorenni al Senato, per minimizzare il rischio di esiti difforni fra le due Camere insito nel nostro modello bicamerale. Si dovrebbe altresì tener conto del vincolo ulteriore costituito dalla giurisprudenza costituzionale (in particolare la sent. 35/2017): attraverso una varietà di possibili soluzioni da valutare in relazione, in particolare, all'accesso al secondo turno di eventuale ballottaggio, senza escludere la non assegnazione dei *premi* in caso di esito difforme fra le due camere

ovvero nel caso in cui nessuna lista abbia conseguito il *quorum* minimo di accesso; e senza parimenti escludere il non ricorso al ballottaggio nel caso in cui una sola lista abbia conseguito l'accesso al ballottaggio e voti in numero notevolmente maggiore rispetto alla seconda lista. Va da sé che formule del genere sono associabili a diversi meccanismi di individuazione degli eletti e a diverse soluzioni in ordine ad eventuali clausole di sbarramento (ove ritenute ancora utili): che potrebbero ben essere configurati in modo da perseguire la massima rappresentatività territoriale possibile e la chiara identificazione dei candidati da parte degli elettori (nel rispetto della giurisprudenza costituzionale).

Come si vede da questi semplici esempi, esistono sulla carta (ricavati dalle nostre tradizioni e dalle nostre esperienze autoctone più virtuose, non da modelli accademici o da modelli esteri) più soluzioni che permetterebbero di perseguire in maniera razionalmente più convincente gli obiettivi che il progetto AC2329 dice di voler perseguire, ma propone di farlo tornando, dopo 27 anni, a un sistema interamente proporzionale (salvo lo sbarramento), che da decenni ha mostrato i suoi limiti insuperabili, con totale sacrificio della governabilità alla rappresentatività.

Ciò a mio avviso potrebbe trovare una (e una sola) giustificazione in termini di legittimazione rafforzata: nel caso in cui su tale formula convergessero tutte le principali forze parlamentari. In questo caso non potrei che ritrarmi rispettoso di un valore e di una priorità prevalenti. Ma solo a questa condizione.

**SLOVENSKA SKUPNOST**

Deželno tajništvo/ Segreteria regionale

ul./via Gallina, 5/III - 34122 Trst / Trieste

Contributo della Slovenska skupnost per l'audizione parlamentare presso la Commissione affari costituzionali della Camera nel quadro dell'Indagine conoscitiva disposta nell'ambito dell'esame delle proposte 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»

Onorevole Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

La riforma costituzionale recentemente approvata dal Parlamento italiano recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», che sarà prossimamente sottoposta referendum confermativo, comporta gravissime implicazioni in termini giuridici in danno della minoranza di lingua slovena Italia.

La riduzione del numero di deputati da 630 a 400 (art. 1) e dei senatori da 315 a 200, implica infatti una drastica riduzione del numero degli eletti spettanti al territorio della regione Friuli Venezia Giulia con l'effetto di rendere di fatto impossibile per il gruppo etnico minoritario il mantenimento della rappresentanza parlamentare di cui ha ininterrottamente goduto fin dagli inizi della Repubblica. Già alle elezioni del 1921 e poi del 1924, ultime svolte in modo democratico prima delle modifiche del regime, la minoranza slovena ha eletto quattro ovvero due parlamentari.

Se tale rappresentanza è stata finora possibile in virtù della dimensione complessiva della minoranza, la compressione numerica che sta per tradursi in norma costituzionale sancirà *de facto* una violazione flagrante del principio di tutela della minoranza, oltre che di impegni internazionalmente assunti dall'Italia e della reciprocità di tutela che si è faticosamente costruita nelle relazioni fra l'Italia e la Slovenia a partire dai primi anni Novanta.

Il quadro complessivo di questa tutela, com'è noto, si è sviluppato sulla scorta dei principi stabiliti dal Memorandum di Londra del 1954 prima (in termini di "parità dei diritti e di trattamento" e di "uguaglianza con gli altri cittadini riguardo ai diritti politici e civili") e dal Trattato di Osimo del 1975 poi (accordo che contiene l'impegno di assicurare, nell'ambito



## SLOVENSKA SKUPNOST

Deželno tajništvo/ Segreteria regionale

ul./via Gallina, 5/III - 34122 Trst / Trieste

del suo diritto interno, il mantenimento del livello di protezione dei membri dei due gruppi etnici rispettivi originariamente previsto). La questione della rappresentanza slovena e dunque anche una questione di relazioni e di garanzie internazionali che deve essere risolta in maniera concreta pur nella diversità dei principi che regolano la tutela della minoranza tedesca dell'Alto Adige - protetta da uno specifico accordo internazionale, oltre che dal numero e dalla compattezza territoriale della minoranza in questione - e della minoranza francofona della Valle d'Aosta, giuridicamente avvantaggiata da una specifica salvaguardia costituzionale attraverso il proprio Statuto speciale.

L'ordinamento internazionale nel secondo dopoguerra ha pacificamente sancito il riconoscimento agli appartenenti alle minoranze dell'uso diritto di partecipare, direttamente o attraverso rappresentanti eletti, alle decisioni relative alle questioni pubbliche che riguardano (Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite del 16 dicembre 1966, art. 25).

La Repubblica di Slovenia ha onorato questo principio ed impegno in maniera che non si potrebbe più chiara. La Slovenia stabilisce infatti che "Le comunità nazionali sono direttamente rappresentate negli organi rappresentativi dell'autonomia locale e nella Camera di Stato", precisando oltretutto che "I diritti di entrambe le comunità nazionali e dei loro appartenenti sono garantiti indipendentemente dal numero degli appartenenti alle due comunità" (Costituzione della Repubblica di Slovenia, art. 64, diritti speciali delle comunità autoctone italiana e ungherese in Slovenia).

E' noto oltretutto come l'Unione europea, nell'ambito dei cosiddetti principi di Copenaghen, abbia preteso che fossero formalmente esplicitati e sostanzialmente garantiti i diritti politici delle minoranze come parte integrante di quei principi di democrazia e di Stato di diritto che sono alla base della sua stessa fondazione.

Appare dunque incomprensibile, in termini di reciprocità di tutele e di rispetto dei diritti fondamentali delle minoranze, che oggi l'Italia possa di fatto cancellare un diritto consolidato alla rappresentanza politica proprio nei confronti di una propria minoranza storica a cui nel 2001 ha voluto assicurare con apposita legge una tutela globale (L. 23 febbraio 2001, n. 38, Norme per la tutela della minoranza linguistica slovena della Regione Friuli - Venezia Giulia).

L'or citata Legge, all'art. 26, così recita: "Le leggi elettorali per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati dettano norme per favorire l'accesso alla rappresentanza di candidati appartenenti alla minoranza slovena.". Norma dello Stato che deve essere attuata quantomeno per il principio di legalità, oltre che per gli altri principi e previsioni internazionali qui ricordati.



## SLOVENSKA SKUPNOST

Deželno tajništvo/ Segreteria regionale

ul./via Gallina, 5/III - 34122 Trst / Trieste

Il principio di tutela delle minoranze etniche e nazionali, oltre ad essere principio costituzionalmente garantito dalla Repubblica italiana (Cost. art. 6), costituisce ormai parte integrante delle regole di funzionamento delle democrazie parlamentari moderne e il riconoscimento di un diritto speciale di rappresentanza per la minoranza slovena contempera a tutti gli effetti gli interessi dello Stato con quelli della minoranza, nel senso di garantire alla minoranza stessa di esprimere "in condizioni di effettiva parità la propria rappresentanza politica" (C. Cost. sent. n. 438 del 1993, p. 5, parte in diritto).

Sempre in tema di rappresentanza elettiva delle minoranze si veda pure Corte Cost. sent. n. 356 del 1998 ed il trattato del prof. Matteo Cosulich "*Trento e Trieste, come sono lontane... (le correzioni della proporzionalità nelle Regioni speciali)*", in Quaderni costituzionali, a. XXI, n. 1, marzo 2001, pag. 93 e segg.

La salvezza di questo principio rende assolutamente necessario introdurre oggi in sede legislativa dei correttivi alle regole generali che presiederanno allo svolgimento delle future elezioni, al fine di garantire almeno un seggio all'interno di una delle Camere. Occorre infatti compensare normativamente la situazione di svantaggio numerico strutturale in cui si trova la minoranza slovena in Italia per effetto delle note vicende storiche.

Il contenuto del diritto della minoranza slovena assume in questo momento una particolare pregnanza anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali assunti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea che nel tempo hanno contribuito a precisare principio di tutela della minoranza nazionale, principio che ha preso forma ancora più precisa attraverso la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995 in particolare in termini di libertà di riunione e di associazione degli appartenenti alla minoranza (art. 7) e di impegno per il coinvolgimento delle minoranze nel processo di decisione politica nelle materie di loro interesse (art. 15).

E' ormai unanimemente riconosciuto che questa partecipazione deve assumere un carattere di onnicomprensività e di effettività.

Per ovviare a quanto previsto nel disegno di legge in esame vi sono le seguenti soluzioni:

- Seggio/i riservato/i per i candidati della minoranza slovena. Esso comporta certezza di risultato e garantisce la presenza di almeno un rappresentante sloveno in Parlamento. Esso consente inoltre agli elettori di scegliere in libertà ed autonomia una rappresentanza di lista c.d. qualificata ed autonoma. Tale meccanismo rispetta i principi di politicità, etnicità, libertà, effettività ed autenticità.

- In alternativa si potrebbe ipotizzare l'esenzione dal quoziente elettorale (ovvero indicando un quoziente molto ridotto, conforme alla presenza della minoranza sul territorio) per la lista della minoranza. Sistema indicato più volte come legittimo da dottrina



## SLOVENSKA SKUPNOST

Deželno tajništvo/ Segreteria regionale

ul./via Gallina, 5/III - 34122 Trst / Trieste

e giurisprudenza.

- Modello per le elezioni nel Parlamento europeo, vale a dire il modello previsto per le liste delle minoranze secondo la Legge n. 18 del 1979 (lista espressione della minoranza collegata ad altra lista che ottiene almeno un eletto, qualora la prima ottenga un quoziente minimo). Tale sistema non garantisce, ma consente l'elezione di un esponente che è espressione del gruppo linguistico e quindi lo rappresenta. La norma è presente nella Legge elettorale della Regione Friuli Venezia Giulia ed è conforme ai principi di diritto. Norma simile vale anche per l'elezione nella Regione Trentino Alto Adige.

Soluzioni diverse porterebbero fatalmente alla perdita della rappresentanza per la minoranza slovena, tutelata con norme interne ed internazionali, abbassando il livello di tutela oggi esistente.

Purtroppo si è persa un'occasione all'approvazione delle modifiche costituzionali, dalle quali deriva la presente proposta di legge, allorché sarebbe stato sufficiente aggiungere alla Regione Friuli Venezia Giulia un Deputato/Senatore destinati alla rappresentanza della minoranza slovena, come da essa richiesto, ma non accolto in sede parlamentare.

Farsi sfuggire anche la seconda occasione che oggi si presenta sarebbe non solo un *vulnus* al rispetto delle leggi che lo Stato si è dato, ma pure un danno alla rappresentanza elettiva di una minoranza riconosciuta e tutelata.

Mi pare doveroso in questo contesto sottolineare anche che la minoranza slovena in Italia non è mai venuta meno agli obblighi di lealtà civica nei confronti dello Stato italiano, ispirando sempre la sua azione politica a principi di reciproca comprensione e di dialogo interculturale.

Sarebbe per questo motivo oggettivamente incomprensibile che intorno alla questione della potenziale cancellazione della rappresentanza politica degli sloveni nel Parlamento italiano dovesse aprirsi oggi una questione di rilievo internazionale che getterebbe sull'Italia un pesante discredito per inosservanza di principi ed impegni che l'Italia proclama a gran voce di voler difendere e che fanno già parte del suo ordinamento giuridico.

Avv. Peter Močnik

Presidente

Slovenska skupnost



## La questione del rappresentante sloveno al parlamento italiano

### Il contesto storico

Gli sloveni del Litorale (Primorska, parte occidentale della Slovenia) sono per la prima volta passati sotto l'Italia nel 1866 in occasione del cosiddetto Plebiscito del Veneto.

La partecipazione al plebiscito del 1866 della minoranza friulana di lingua slovena della cosiddetta Benečija o Slavia Veneta (situata nell'odierna provincia di Udine), fu particolarmente significativa. L'Impero austriaco, infatti, dopo il trattato di Campoformido aveva annullato l'autonomia giuridica, linguistica e fiscale un tempo riconosciuta dalla Serenissima alla comunità slovena, la quale anche per questo motivo aderì alle idee risorgimentali, che andarono ampliandosi sempre di più dopo la breve parentesi del 1848. Il voto antiaustriaco degli sloveni fu unanime: su 3.688 votanti vi fu una sola scheda contraria al Regno d'Italia. Il passaggio al Regno d'Italia comportò molti cambiamenti economici, sociali e culturali per tale territorio, ma iniziò anche una politica di italianizzazione delle Valli del Natisone e del Torre, che nei decenni successivi al plebiscito alimentò un progressivo sentimento di delusione delle speranze di riconoscimento dell'identità slovena. A livello nazionale la comunità slovena non ebbe alcun rappresentante eletto.

Il secondo passaggio all'Italia per la comunità slovena avvenne dopo i trattati di pace che seguirono la fine della 1. guerra mondiale. Questo periodo durò fino all'8 settembre 1943, quando a seguito dell'armistizio il territorio dove attualmente vive la comunità slovena fu occupato dalle forze militari della Germania nazista. In questo arco di tempo al Parlamento del Regno d'Italia furono eletti più rappresentanti della comunità slovena.

#### **Alle elezioni del 1921 vennero eletti quattro parlamentari sloveni:**

Jože Lavrenčič – Liste di slavi e tedeschi  
Karel Podgornik – Liste di slavi e tedeschi  
Virgil Šček – Liste di slavi e tedeschi  
Jožef Vilfan – Liste di slavi e tedeschi

#### **Alle elezioni del 1924 vennero eletti tre parlamentari sloveni:**

Jože Vilfan – Liste di slavi e tedeschi  
Engelbert Besednjak – Liste di slavi e tedeschi  
Jožef Srebernič – Comunisti

#### SEDEŽ/SEDE:

Ul./Via del Coroneo 19  
34133 TRST – TRIESTE  
tel. 040-3481586 fax 040-3477077  
e-mail: odbor@ssorg.eu

Drevored/Viale XX Settembre, 85  
34170 GORICA – GORIZIA  
tel. 0481-536455 fax 0481-1990460  
e-mail: gorica@ssorg.eu

Ul./Via Borgo S. Domenico, 78  
33043 ČEDAD – CIVIDALE  
Tel. 0432-700896 fax 0432-701455  
e-mail: videm@ssorg.eu



Nel 1929 la rappresentanza parlamentare slovena cessò a causa della nuova legge elettorale che escludeva la partecipazione dei partiti politici.

La rappresentanza parlamentare slovena si rinnovò dopo la seconda guerra mondiale. Questo avvenne dopo la firma del Memorandum di Londra (1954), quando il territorio della zona A passò all'Italia. Malgrado l'assenza di una specifica legge che garantisse l'elezione del rappresentante sloveno, a partire dalle elezioni politiche del 1963 questi è stato sempre eletto nel Parlamento italiano sulla lista del Partito comunista.

#### **Dal 1963 al 1992 sulle liste del PCI vennero eletti:**

- Marija Bernetič (1963-1968)
- Albin Škerk (1968-1976)
- Gabriella Gherbez (1976-1987)
- Stojan Spetič (1987-1992, Senato della Repubblica)

#### **Dal 1992 al 2006 sulle liste dei Democratici di sinistra (ex PCI) vennero eletti:**

- Darko Bratina (1992-2001, Senato della Repubblica)
- Miloš Budin (2001-2006)

#### **Dal 2008 al 2013 sulla lista del Partito democratico sono state elette:**

- Tamara Blažina (2008-2013, Senato della Repubblica)
- Tamara Blažina (2013-2018), Camera dei Deputati)
- Tatjana Rojc (2018-, Senato della Repubblica)

Un tale sistema, tuttavia, è un'arma a doppio taglio perché ha un'intera gamma di condizioni. A causa del profilo ideologico del partito, non tutti gli sloveni hanno votato per il rappresentante sloveno. L'eletto doveva rispettare le disposizioni del partito o del gruppo parlamentare, che non sempre erano in armonia con gli interessi della comunità nazionale slovena nel FVG.

Gli sloveni di orientamento cristiano-democratico e liberale hanno tentato più volte di presentare una lista autonoma (specialmente all'inizio), ma non sono mai riusciti a ottenere un numero sufficiente di voti per eleggere almeno un parlamentare.

### **Le altre minoranze linguistiche in Italia**

Al Parlamento italiano siedono storicamente i rappresentanti di altre minoranze linguistiche, in particolare della minoranza di lingua tedesca della Provincia autonoma di Bolzano e della minoranza linguistica francese della Regione Autonoma Val d'Aosta. Entrambe sfruttano un sistema elettorale favorevole in quanto basato specificatamente sulla consistenza degli

#### SEDEŽ/SEDE:

Ul./Via del Coroneo 19  
34133 TRST – TRIESTE  
tel. 040-3481586 fax 040-3477077  
e-mail: odbor@ssorg.eu

Drevored/Viale XX Settembre, 85  
34170 GORICA – GORIZIA  
tel. 0481-536455 fax 0481-1990460  
e-mail: gorica@ssorg.eu

Ul./Via Borgo S. Domenico, 78  
33043 ČEDAD – CIVIDALE  
Tel. 0432-700896 fax 0432-701455  
e-mail: videm@ssorg.eu



svet slovenskih organizacij  
confederazione organizzazioni slovene

appartenenti alla minoranza linguistica e su accordi internazionali (esempio Patto De Gasperi-Gruber del 1946), nonché sugli statuti speciali.

Inoltre, è opportuno citare il Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite del 16 dicembre 1966, art 25 con il quale veniva riconosciuto alle minoranze linguistiche internazionale il diritto a partecipare direttamente o attraverso rappresentanti eletti alle questioni pubbliche che le riguardano.

L'Unione europea ha anche preteso attraverso i principi di Copenhagen che fossero formalmente esplicitati e sostanzialmente garantiti i diritti politici delle minoranze come parte integrante di quei principi di democrazia e di Stato di diritto che sono alla base della sua stessa fondazione.

Sulla questione della rappresentanza si sono, inoltre, pronunciate anche la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione Europea. In base ai pronunciamenti delle due Corti è stata approvata la Convenzione quadro per la protezione della minoranze nazionali del 1995 che negli art. 7 e 15 garantisce loro quale forma di tutela la libertà di riunione e di associazione e l'impegno di coinvolgerle nel processo di decisione politica nelle materie interessate. La Convenzione è stata ratificata dal Parlamento italiano con la legge nr. 302 del 28 agosto 1997.

### **L'indipendenza della Slovenia e la rappresentanza garantita della minoranza linguistica italiana.**

Dopo la 2. guerra mondiale la minoranza linguistica slovena ha più volte chiesto l'approvazione di una legge di tutela globale. In tale contesto si è varie volte chiesto di includere nella legge elettorale un sistema che garantisse o agevolasse l'elezione del rappresentante sloveno nel Parlamento italiano. Questa richiesta si è ancor più intensificata dopo l'indipendenza della Slovenia nel 1991. Con la nuova costituzione democratica la Repubblica di Slovenia ha riconosciuto a livello costituzionale (Art. 64 della Costituzione della Repubblica di Slovenia) la minoranza linguistica italiana riconoscendole il seggio garantito nell'Assemblea nazionale. Infatti viene precisato che "i diritti di entrambe le comunità nazionali (italiana ed ungherese) e dei loro appartenenti sono garantiti indipendentemente dal numero degli appartenenti alle due comunità."

L'elezione avviene attraverso l'iscrizione degli appartenenti alla minoranza italiana in un particolare elenco e tramite una circoscrizione elettorale dedicata che comprende i quattro comuni in cui è storicamente presente la comunità italiana. Non vi è alcuna soglia di sbarramento e viene eletto il candidato più votato. Gli elettori di lingua italiana che si iscrivono nel particolare elenco conservano anche il diritto di votare per le liste che si presentano nella circoscrizione elettorale ordinaria.

#### SEDEŽ/SEDE:

Ul./Via del Coroneo 19  
34133 TRST – TRIESTE  
tel. 040-3481586 fax 040-3477077  
e-mail: odbor@ssorg.eu

Drevored/Viale XX Settembre, 85  
34170 GORICA – GORIZIA  
tel. 0481-536455 fax 0481-1990460  
e-mail: gorica@ssorg.eu

Ul./Via Borgo S. Domenico, 78  
33043 ČEDAD – CIVIDALE  
Tel. 0432-700896 fax 0432-701455  
e-mail: videm@ssorg.eu



## La legge di tutela nr. 38/2001

Il 23 febbraio 2001 è entrata in vigore la legge nr. 23 per la tutela della minoranza linguistica slovena del FVG. In questa legge vengono per la prima volta inserite delle disposizioni speciali per l'elezione di un rappresentante sloveno al Parlamento italiano. L'articolo 26 recita: *Le leggi elettorali per le elezioni del Senato e della Camera dei deputati contengono disposizioni che facilitano l'elezione dei candidati appartenenti alla minoranza slovena.* Sfortunatamente, questa disposizione fino ad oggi non è stata attuata.

La questione della rappresentanza parlamentare della minoranza linguistica slovena non è una questione nuova. Le varie richieste da parte dei rappresentanti sloveni che si sono succedute dal secondo dopoguerra, si sono basate innanzitutto su quanto disposto dalla Costituzione della Repubblica d'Italia negli art. 3 e 6 nonché dei trattati internazionali, in primo luogo del Memorandum di Londra del 1954 e del Trattato di Osimo del 1975 che prevedono il rispetto del principio di parità di diritti e di trattamento nonché del mantenimento del livello di protezione dei membri dei due gruppi etnici, quello sloveno in Italia e quello italiano in Slovenia (allora Jugoslavia).

A conferma del riconoscimento di forme particolari per la rappresentanza politica vi è la sentenza della Corte costituzionale nr. 438 del 1993, p. 5, parte in diritto, che si esprime a favore di una garanzia per la minoranza slovena di esprimere *"in condizioni di effettiva parità la propria rappresentanza politica."*

Purtroppo di quanto esposto sopra, come anche di quanto riportato nel citato art. 26 della legge 23 febbraio 2001 nr. 38, non si è tenuto conto né in occasione dell'approvazione della legge elettorale nr. 270 del 2005 (c.d. Porcellum), né quando venne votata la legge elettorale nr. 52 del 2015 (c.d. Italicum). Inoltre, negli ultimi anni la mutata situazione politica ha messo fortemente in dubbio la possibilità di eleggere il rappresentante sloveno secondo la tradizionale usanza in vigore dal 1963 in base alla quale il parlamentare della minoranza linguistica slovena veniva eletto grazie alla buona volontà di un partito nazionale.

Le mutate condizioni politiche e partitiche degli ultimi anni mettono in forte dubbio la possibilità di eleggere un parlamentare della minoranza linguistica slovena secondo l'usanza fino ad ora in vigore. A prova di ciò è importante considerare il risvolto delle ultime due elezioni politiche. In entrambi i casi l'elezione della rappresentante slovena è stata determinata da circostanze fortunate.

Nel 2013 venne eletta alla Camera dei Deputati nella circoscrizione Friuli Venezia Giulia (IX) la candidata del Partito democratico Tamara Blažina (al quinto posto sulla lista). L'elezione avvenne in quanto il PD risultò il partito più votato. Diversamente l'elezione non sarebbe avvenuta.

### SEDEŽ/SEDE:

Ul./Via del Coroneo 19  
34133 TRST – TRIESTE  
tel. 040-3481586 fax 040-3477077  
e-mail: odbor@ssorg.eu

Drevored/Viale XX Settembre, 85  
34170 GORICA – GORIZIA  
tel. 0481-536455 fax 0481-1990460  
e-mail: gorica@ssorg.eu

Ul./Via Borgo S. Domenico, 78  
33043 CĒDAD – CIVIDALE  
Tel. 0432-700896 fax 0432-701455  
e-mail: videm@ssorg.eu



Nel 2018 venne eletta al Senato della Repubblica nella collegio plurinominale Friuli-Venezia Giulia – 01 la candidata del Partito democratico Tatjana Rojc (al secondo posto sulla lista). L'elezione poté avvenire solo in quanto il primo candidato della lista Tommaso Cerno venne eletto contemporaneamente anche nel collegio 01 – Milano – Area Statistica 84 e optò per l'elezione in quest'ultimo collegio.

Sempre per quel che riguarda le elezioni politiche del 2018 fu molto lontano dall'elezione il candidato sloveno sulla lista Liberi e Uguali per la Camera dei Deputati nel collegio di Gorizia. Il collegio è sì disegnato su un'area dove risiede la minoranza linguistica slovena, ma tale area non comprende tutti i 32 comuni in cui è riconosciuta la presenza storica della minoranza e dove viene attuata la legge di tutela 38/2001.

Tutto ciò a dimostrazione che l'attuale presenza della rappresentante slovena nel Parlamento italiano è dovuta in primis ed unicamente in base alla buona volontà dimostrata da un partito nazionale. Fatto sicuramente da apprezzare, ma molto lontano da una soluzione normativa a garanzia dell'elezione del rappresentante sloveno e dalla reciprocità con quanto adottato dalla Repubblica di Slovenia in favore della rappresentanza parlamentare della minoranza linguistica italiana.

### La situazione nel Friuli Venezia Giulia

Nel Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia c'è sempre stata la presenza dei consiglieri regionali di lingua sloveni a partire dalle prime elezioni regionali del 1964. L'elezione avveniva o tramite candidatura su una delle liste dei partiti nazionali (PCI e PSI) oppure sulla lista della Slovenska skupnost, partito di riferimento della minoranza slovena. Quest'ultimo in occasione dell'approvazione della nuova legge elettorale regionale ha proposto l'inserimento del cosiddetto modello europeo. Tale modello per il Friuli Venezia Giulia prevede che una lista di espressione della minoranza linguistica slovena può eleggere un proprio consigliere regionale se:

- la lista ottiene l'1% o più dei voti validi.
- viene eletto il candidato con il maggior numero delle preferenze sulla lista di espressione della minoranza linguistica slovena che nei cinque collegi ha ottenuto la migliore percentuale.

Per poter beneficiare delle sopraelencate agevolazioni la lista di espressione della minoranza linguistica slovena deve sottoscrivere un accordo di apparentamento con un'altra lista di candidati che elegga almeno un consigliere regionale.

Questo modello che è stato introdotto dall'art. 23 della legge elettorale regionale nr. 17/2007 ha fino ad ora sempre garantito l'elezione del rappresentante sloveno. Ne ha usufruito il partito della SSK-Slovenska

#### SEDEŽ/SEDE:

Ul./Via del Coroneo 19  
34133 TRST – TRIESTE  
tel. 040-3481586 fax 040-3477077  
e-mail: odbor@ssorg.eu

Drevored/Viale XX Settembre, 85  
34170 GORICA – GORIZIA  
tel. 0481-536455 fax 0481-1990460  
e-mail: gorica@ssorg.eu

Ul./Via Borgo S. Domenico, 78  
33043 ČEDAD – CIVIDALE  
Tel. 0432-700896 fax 0432-701455  
e-mail: videm@ssorg.eu



svet slovenskih organizacij  
confederazione organizzazioni slovene

skupnost in occasione delle elezioni regionali del 2008, 2013 e 2018 sottoscrivendo un accordo di apparentamento con il Partito Democratico.

### Le proposte

Il partito SSK-Slovenska skupnost (Unione slovena) ha più volte presentato degli emendamenti che favorissero (non garantissero) l'elezione del rappresentante sloveno nel Parlamento. Anche prima dell'approvazione dell'ultima legge elettorale i rappresentanti della SSK e con l'aiuto del gruppo parlamentare Per le Autonomie al Senato hanno presentato due proposte che avrebbero consentito l'elezione del parlamentare sloveno:

- Una lista di candidati elegge il parlamentare sloveno in un collegio dedicato che comprende l'intera regione FVG se raggiunge l'1% dei voti validi a livello regionale.
- Una lista di candidati elegge il parlamentare sloveno se raggiunge almeno il 7% in uno speciale collegio, che è determinato sulla base della delimitazione di cui all'art. 10 (Insegne pubbliche e toponomastica) della legge 38/2001.

Sfortunatamente, queste due proposte sono state respinte e la Legge 52 è stata approvata con la sola raccomandazione al governo che è necessario facilitare l'elezione degli sloveni.

A quel tempo, il governo ha ritenuto di aver ottemperato a questa raccomandazione includendo l'intero territorio insediativo della minoranza slovena (32 comuni) in un unico collegio elettorale per quanto riguarda il Senato della Repubblica.

### La situazione attuale

Con la riforma costituzionale approvata dal Parlamento italiano per la riduzione del numero degli parlamentari di cui è stato indetto il referendum confermativo che presumibilmente si terrà a settembre, la situazione riguardante l'elezione del rappresentante parlamentare della minoranza linguistica slovena si viene a complicare ulteriormente. La riduzione del numero dei senatori da 315 a 200 e quella dei deputati da 630 a 400 rende in pratica impossibile il mantenimento della rappresentanza parlamentare della minoranza linguistica slovena.

Il progetto di legge A.C. 2329 DEL 14 gennaio 2020 prevede una diminuzione della percentuale dei voti validi per le liste rappresentative di minoranze linguistiche. La diminuzione dimostra un impegno nel recepire il problema della rappresentanza politica della minoranza linguistica slovena, ma non ne risolve il problema. Il 15% risulta ancora una percentuale proibitiva per le attuali condizioni della minoranza linguistica slovena nel FVG.

### Conclusioni

SEDEŽ/SEDE:

Ul./Via del Coroneo 19  
34133 TRST – TRIESTE  
tel. 040-3481586 fax 040-3477077  
e-mail: odbor@ssorg.eu

Drevored/Viale XX Settembre, 85  
34170 GORICA – GORIZIA  
tel. 0481-536455 fax 0481-1990460  
e-mail: gorica@ssorg.eu

Ul./Via Borgo S. Domenico, 78  
33043 ČEDAD – CIVIDALE  
Tel. 0432-700896 fax 0432-701455  
e-mail: videm@ssorg.eu



Vista la lunga tradizione politica di partecipazione al Parlamento italiano della minoranza linguistica slovena, seppur con un unico parlamentare per legislatura ha comunque dato nella storia della Repubblica un importante contributo politico che attesta il valore della qualità democratica, determinata anche dal sistema elettorale. Considerando, inoltre, l'evoluzione dei principi di rappresentanza e la normativa nazionale ed internazionale riguardo la tutela delle minoranze linguistiche. Ritenendo che sarebbe molto opportuno recepire anche a livello di rappresentanza parlamentare la reciprocità con quanto in vigore nella vicina Repubblica di Slovenia in cui vive la minoranza linguistica italiana. Invitiamo calorosamente i signori deputati e senatori a verificare la soluzione normativa in materia elettorale che garantisca quanto stabilito dall'art. 26 della legge 23 febbraio 2001 nr. 38.

Augurandoci che quanto sopra descritto si per Voi motivo di profondo interesse, porgiamo i nostri migliori saluti.

Trieste, 23 giugno 2020

Il Presidente  
Walter Bandelj

SEDEŽ/SEDE:

Ul./Via del Coroneo 19  
34133 TRST – TRIESTE  
tel. 040-3481586 fax 040-3477077  
e-mail: odbor@ssorg.eu

Drevored/Viale XX Settembre,85  
34170 GORICA – GORIZIA  
tel. 0481-536455 fax 0481-1990460  
e-mail: gorica@ssorg.eu

Ul./Via Borgo S. Domenico, 78  
33043 ČEDAD – CIVIDALE  
Tel. 0432-700896 fax 0432-701455  
e-mail: videm@ssorg.eu



**UNIONE ITALIANA**  
Talijanska unija - Italijanska Unija  
Via – Ulica – Uljarska 1/IV  
51000 FIUME – RIJEKA - REKA  
Tel. +385/51/338-285(911); Fax. 212-876  
E-Mail: [tremul@unione-italiana.com](mailto:tremul@unione-italiana.com)  
[Unione.it.cp@sjol.net](mailto:Unione.it.cp@sjol.net); [info@mauriziotremul.eu](mailto:info@mauriziotremul.eu)  
[www.unione-italiana.eu](http://www.unione-italiana.eu)  
**Il Presidente**

## MEMORANDUM

### Audizione del Presidente dell'Unione Italiana alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del Parlamento Italiano

*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":*

**Roma, 25/06/2020, 16:50-17:20**

Gentile Presidente e gentili Membri della Commissione Affari Costituzionali, grazie sincere per aver accettato la nostra richiesta per l'odierna audizione dell'Unione Italiana, l'organizzazione unitaria rappresentativa dell'intera CNI di Croazia e di Slovenia.

### **1. Il diritto di rappresentanza della Comunità Nazionale Italiana negli organi legislativi nazionali in Slovenia e in Croazia**

La **Costituzione della Repubblica di Slovenia** stabilisce che gli appartenenti alle Comunità Nazionali autoctone Italiana e Ungherese, al fine di conservare la propria identità nazionale, godono dei seguenti **diritti**:

- A) il diritto all'educazione, all'istruzione e alla formazione in lingua italiana;
- B) il diritto ad utilizzare pubblicamente la lingua italiana/ungherese e al bilinguismo visivo sul territorio d'insediamento storico dove vivono gli appartenenti alla Comunità Nazionale Italiana, rispettivamente Ungherese;
- C) il diritto di usare liberamente i propri simboli nazionali nei territori riconosciuti nazionalmente misti;
- D) il diritto di istituire organizzazioni, sviluppare attività nel campo economico, della ricerca, dell'informazione e dell'editoria;
- E) il diritto di stabilire rapporti con la Nazione Madre;
- F) il diritto di costituire sul proprio territorio di insediamento storico Comunità Autogestite che possono svolgere determinate mansioni di competenza statale;
- G) il diritto di avere propri rappresentanti politici a livello locale (Consigli comunali) e nazionale (alla Camera di Stato, ossia il Parlamento sloveno).**

Questi diritti sono garantiti indipendentemente dal numero degli appartenenti alla Comunità Nazionale Italiana, rispettivamente Ungherese.

**La Camera di Stato (Parlamento) della Slovenia conta 90 deputati, di cui uno eletto dagli appartenenti alla Comunità Nazionale Italiana e uno dagli appartenenti alla Comunità Nazionale Ungherese, sulla base di appositi distinti elenchi elettorali degli appartenenti alle rispettive Comunità Nazionali.**

**UNIONE ITALIANA**

Talijanska unija - Italijanska Unija  
Via - Ulica - Uljarska 1/IV  
51000 FIUME - RIJEKA - REKA  
Tel. +385/51/338-285(911); Fax. 212-876  
E-Mail: [tremul@unione-italiana.com](mailto:tremul@unione-italiana.com)  
[Unione.it.cp@siol.net](mailto:Unione.it.cp@siol.net); [info@mauriziotremul.eu](mailto:info@mauriziotremul.eu)  
[www.unione-italiana.eu](http://www.unione-italiana.eu)

**Il Presidente**

**I cittadini sloveni, appartenenti alla Comunità Nazionale Italiana, rispettivamente Ungherese, hanno diritto al così detto *doppio voto*, votano, cioè, sia per il proprio parlamentare, sia per i partiti che partecipano alla competizione elettorale.**

**I deputati eletti dalle due Comunità Nazionali hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri al pari degli altri 88 deputati della Camera di Stato della Slovenia.**

**Ai due deputati delle Minoranze è riconosciuto il diritto di veto esclusivamente sulle leggi che regolano direttamente i diritti minoritari.**

**La Costituzione e la Legge costituzionale sui diritti delle Minoranze Nazionali della Repubblica di Croazia garantiscono agli appartenenti alle Minoranze Nazionali i seguenti diritti:**

- a) il diritto all'identità, all'educazione e all'istruzione nella propria lingua;
- b) il diritto all'uso della propria lingua parlata e scritta, nel settore privato, pubblico e ufficiale;
- c) il diritto all'uso di tutti i propri segni e simboli nazionali;
- d) il diritto alla propria autonomia culturale, che viene realizzata attraverso il mantenimento, lo sviluppo e l'espressione della propria cultura, come la conservazione e la tutela dei propri beni culturali e delle proprie tradizioni;
- e) il diritto a manifestare la propria fede religiosa e di fondare associazioni religiose insieme agli appartenenti alla medesima religione;
- f) il diritto all'autoorganizzazione e all'associazione per la realizzazione di interessi comuni;
- g) il diritto all'accesso ai mezzi pubblici di informazione e il diritto allo sviluppo di mezzi di informazione e dell'editoria nella propria lingua;
- h) il diritto al libero contatto con lo Stato di provenienza;
- i) il diritto alla partecipazione degli appartenenti alle minoranze nazionali alla vita pubblica e alla gestione delle autonomie locali e regionali per mezzo dei Consigli e dei Rappresentanti delle minoranze nazionali;
- j) il diritto ad essere rappresentati negli organi rappresentativi a livello statale (al Sabor, ossia al Parlamento croato) e locale così come negli organi amministrativi e giudiziari;**
- k) il diritto alla tutela da ogni attività che minaccia o possa minacciare la loro esistenza e la realizzazione dei loro diritti e libertà.

I diritti di rappresentanza delle Minoranze Nazionali al Parlamento e negli Organi rappresentativi a livello regionale e municipale (cittadino e comunale) sono assicurati in base all'incidenza numerica degli appartenenti alle singole minoranze sulla complessiva popolazione nazionale, rispettivamente sul territorio di riferimento, in base al rilevamento dell'appartenenza nazionale (etnica) al censimento della popolazione.

**Il Sabor (Parlamento) della Croazia conta da un minimo di 100 a un massimo di 160 deputati, di cui uno eletto dagli appartenenti alla Comunità Nazionale Italiana, tre seggi sono riservati ai Serbi e ulteriori tre alle altre Minoranze Nazionali riconosciute in Croazia.**

**I parlamentari delle Comunità Nazionali sono eletti sulla base di appositi distinti elenchi elettorali degli appartenenti alle rispettive Comunità Nazionali.**

**I cittadini croati, appartenenti alla Comunità Nazionale Italiana, non hanno diritto al così detto *doppio voto* o voto aggiuntivo; quando si recano alle urne devono scegliere se**

**UNIONE ITALIANA**

Talijanska unija - Italijanska Unija  
Via - Ulica - Uljarska 1/IV  
51000 FIUME - RIJEKA - REKA  
Tel. +385/51/338-285(911); Fax. 212-876  
E-Mail: [tremul@unione-italiana.com](mailto:tremul@unione-italiana.com)  
[Unione.it.cp@siol.net](mailto:Unione.it.cp@siol.net); [info@mauriziotremul.eu](mailto:info@mauriziotremul.eu)  
[www.unione-italiana.eu](http://www.unione-italiana.eu)

**Il Presidente**

**votare per il proprio parlamentare, oppure per i partiti che partecipano alla competizione elettorale.**

**I deputati eletti dalle Comunità Nazionali hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri al pari degli altri deputati del Sabor della Croazia.**

**Ai deputati delle Minoranze non è riconosciuto alcun diritto di veto.**

Desideriamo ricordare come l'assicurazione, da parte del Governo croato, del seggio garantito al Sabor, fu uno dei presupposti che consentì all'Italia il riconoscimento della Croazia quale Stato autonomo e indipendente il 15 gennaio 1992.

## **2. La collaborazione tra la Comunità Nazionale Italiana in Slovenia e Croazia e la Comunità Nazionale Slovena in Italia**

**La Comunità Nazionale Italiana in Slovenia e Croazia da decenni collabora proficuamente con la Comunità Nazionale Slovena in Italia** in svariati settori, dai progetti europei, alle attività culturali, alle iniziative di reciproco sostegno istituzionale.

L'Unione Italiana è fortemente impegnata a rafforzare, approfondire e sviluppare questo rapporto coltivando la collaborazione con le organizzazioni rappresentative della Comunità Slovena nel Friuli Venezia Giulia, con la SSO, Confederazione delle Organizzazioni Slovene - Svet Slovenskih Organizacij, e con la SKGZ, Unione Culturale Economica Slovena - Slovenska Kulturno-Gospodarska Zveza.

Operiamo in favore del dialogo, dell'integrazione, della convivenza e della Pace nell'area transfrontaliera del nostro insediamento storico, a cavallo tra Italia, Slovenia e Croazia, che riunisce tre popoli, tre lingue, tre culture, uniti nella costruzione dei valori europei, cristiani e laici, della libertà, della giustizia, della democrazia, dell'uguaglianza, del pluralismo. Siamo convinti assertori dei principi e dei valori della convivenza e della tolleranza, del rispetto dei diritti umani e del dialogo interculturale, del rispetto della dignità umana e della solidarietà, della libertà e dello stato di diritto, dell'antitotalitarismo, della cross-fertilisation, della fraternità e della democrazia, dell'uguaglianza e della giustizia, del rispetto delle altrui identità e verità.

Vorremmo qui ricordare qui le **parole pronunciate dal Presidente della Repubblica italiana, Sergio Mattarella**, quando, in visita ufficiale a Lubiana il 22 aprile 2015, nel sottolineare come Slovenia e Italia siano Paesi amici, abbia riconosciuto che questa amicizia e questi stretti legami siano stati anticipati proprio dalle nostre due Comunità Nazionali, la CNS e la CNI, che li hanno coltivati e fatti crescere fino agli esemplari livelli attuali, sin dai tempi in cui questi rapporti proprio così proficui non erano ancora.

## **3. Il diritto di rappresentanza al Parlamento italiano della Comunità Nazionale Slovena**

L'Unione Italiana ha sempre sostenuto, quale imperativo etico, le legittime richieste della CNS anche per quanto concerne la necessità di una rappresentanza garantita al Parlamento italiano e presso il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia,



**UNIONE ITALIANA**  
Talijska unija - Italijanska Unija  
Via - Ulica - Uljarska 1/IV  
51000 FIUME - RIJEKA - REKA  
Tel. +385/51/338-285(911); Fax. 212-876  
E-Mail: tremul@unione-italiana.com  
Unione.it.cp@siol.net; info@mauriziotremul.eu  
[www.unione-italiana.eu](http://www.unione-italiana.eu)  
**Il Presidente**

**così come in favore della piena attuazione della Legge 38/2001 e della sua ulteriore implementazione.**

Per questo motivo abbiamo gentilmente chiesto di essere auditi da voi, gentili membri della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, in merito al procedimento di 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*”.

**Riteniamo fondamentale sia assicurato alle Minoranze Nazionali riconosciute in Italia il diritto di rappresentanza e di voce presso il massimo organo legislativo del Paese: la Camera dei Deputati e/o il Senato della Repubblica.**

Nel luogo della democrazia per eccellenza, il Parlamento, l’opportunità, il diritto e al contempo il dovere, di consentire alle Comunità, minoritarie per numero ma non certamente per la ricchezza e il valore aggiunto che rappresentano e sono per l’Italia, di essere resi attivi partecipi nell’elaborazione dell’impianto legislativo e costituzionale del Paese, è, ne siamo convinti, una conquista di civiltà.

Non compete a noi fare proposte operative concrete su questa tematica comunque così importante anche per la nostra Comunità: abbiamo troppo rispetto per l’Istituzione che ci ospita.

**Auspichiamo e ci appelliamo a voi, spettabili onorevoli deputati, affinché siano individuate, nell’ambito dell’assetto giuridico-costituzionale italiano di quella che noi chiamiamo Nazione Madre, le opportune soluzioni legislative e operative che consentano alla CNS il mantenimento della rappresentanza al Parlamento italiano.**

Siamo convinti che **questo diritto di rappresentanza avrà molteplici risultati positivi** in quanto darà una risposta convinta e giusta ad un legittimo bisogno della CNS, rafforzerà il pluralismo democratico del Paese, contribuirà a rafforzare il dialogo con la Slovenia, aumenterà il prestigio dell’Italia in Slovenia e in Europa, si riverbererà positivamente anche sulla CNI.

Una soluzione, questa da noi auspicata, che rappresenterebbe un ulteriore nuovo passo sulla strada dell’amicizia tra i due Paesi anche nell’ottica delle cerimonie a cui parteciperanno il prossimo 13 luglio 2020 a Trieste il Presidente della Repubblica Italiana, Sergio Mattarella e della Repubblica di Slovenia, Borut Pahor, della restituzione del Nardoni Dom alla CNS e dell’omaggio al Sacriario dedicato ai martiri delle foibe a Basovizza e al Monumento che ricorda i Martiri di Basovizza.

Nel ringraziarvi per la vostra attenzione e per il tempo che mi avete dedicato, nel formularvi i sensi della stima mia personale e dell’intera CNI, vi auguro buon lavoro.

Roma, 25 giugno 2020

Maurizio Tremul



\*18STC0107730\*