

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

3.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 GIUGNO 2020**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIUSEPPE BRESCIA**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>PER LA DETERMINAZIONE DEI COLLEGI ELETTORALI PLURINOMINALI »:</b>	
Brescia Giuseppe, <i>Presidente</i> .....	3	<b>Audizione del professor Pino Pisicchio, Professore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma:</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>		Brescia Giuseppe, <i>Presidente</i> .....	3, 7, 8
		Ceccanti Stefano (PD) .....	6
		Forciniti Francesco (M5S) .....	6
		Pisicchio Pino, <i>professore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma</i> .....	3, 7

**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>Audizione del professor Mauro Volpi, Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Perugia:</b>		<i>ALLEGATI:</i>	
Brescia Giuseppe, <i>Presidente</i> .....	8, 11	<i>Allegato 1:</i> Memoria presentata dal professor Pino Pisicchio .....	13
Ceccanti Stefano (PD) .....	11		
Volpi Mauro, <i>professore di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Perugia</i> .....	9, 11	<i>Allegato 2:</i> Memoria presentata dal professor Mauro Volpi .....	21

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIUSEPPE BRESCIA

**La seduta comincia alle 15.**

**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 del professor Pino Pisicchio, professore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma.**

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 Pino Pisicchio, professore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma, al quale chiedo cortesemente di contenere l'intervento in circa quindici minuti.

PINO PISICCHIO, *professore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma*. Ringrazio il presidente, onorevole Brescia, per il gentile invito e saluto le onorevole deputate e gli

onorevoli deputati della Commissione, che ritengo assolutamente fondamentale nelle dinamiche legislative del Parlamento italiano. La proposta di legge sottoposta alla nostra attenzione rappresenta, come è noto, il necessario adeguamento in termini di sistema elettorale alla consistente riduzione della numerosità della rappresentanza parlamentare intervenuta con la riforma costituzionale ora sottoposta al *referendum*. Pertanto, pur presentandosi come uno strumento normativo suscettibile di una valutazione autonoma riferita allo specifico congegno adottato, non potrà tuttavia prescindere da ciò che l'ha originata. Dopo aver chiarito che, alla stregua delle teorie di Arrow e di Condorcet, non è possibile indicare con certezza un sistema di votazione ideale, cerchiamo di comprendere se la proposta di legge in discussione può proporsi come strumento in grado di soddisfare le esigenze fondamentali poste ad una democrazia rappresentativa, vale a dire quelle di un soddisfacente grado di rappresentanza e di una plausibile possibilità di favorire la stabilità di governo, nonché di ottenere la condivisione più ampia tra le forze parlamentari, considerato il valore centrale nell'ordinamento politico italiano della legge elettorale. È infatti necessario che la lealtà costituzionale, che i soggetti politici protagonisti nelle Assemblee parlamentari esprimono, non prescinda da un atteggiamento di reciproca legittimazione che si manifesta attraverso la possibile condivisione delle regole del gioco fondamentali.

Va detto subito che il nostro ordinamento è stato sottoposto a uno stress molto forte, con il ricorso ripetuto a nuove leggi elettorali: cinque in venticinque anni, cui dovrebbe aggiungersi la sesta, quella in esame, che potrebbe rendersi peraltro ne-

cessaria per il già evocato motivo della possibile conferma referendaria della riduzione del numero dei parlamentari. Una legge elettorale ogni quattro o cinque anni rappresenta di per sé una ragione di instabilità istituzionale. È un caso unico fra le democrazie occidentali e si configura come l'impropria risposta alle carenze della forma partito e alle insufficienze generali della politica, che cerca riparo nella rimodellazione delle regole elettorali, per due volte, peraltro, smentita dalle sentenze della Corte costituzionale nella scorsa legislatura.

La prima domanda, che appare importante porsi intorno alla questione elettorale, è di natura procedurale. Uno dei padri costituenti a voi tutti noto, Costantino Mortati, sostenne fortemente le ragioni della costituzionalizzazione della legge elettorale. L'inserimento in Costituzione non ci fu, ma si adottò nel 1947 l'ordine del giorno Giolitti, che indicava il sistema proporzionale come scelta dell'Assemblea. La domanda è se non appaia opportuno prevedere una maggioranza speciale anche per gli interventi normativi in materia di legge elettorale, alla stregua di quanto stabilito dall'articolo 64, primo comma, della Costituzione, che prevede la maggioranza assoluta per la modifica dei Regolamenti parlamentari. Ciò potrebbe rappresentare un contributo alla stabilizzazione di norme eccessivamente manipolate con effetti negativi anche sulla forma di governo.

Nel merito della proposta C.2329 Brescia, occorrerà dire che essa si fa carico di tentare un minimo di convergenza in un ordinamento elettorale italiano che si rappresenta con caratteristiche duali. Da un lato, infatti, comuni, regioni e rappresentanza italiana al Parlamento europeo operano in ambiente propriamente proporzionale, seppur assistito, a livello di enti locali, da elementi di disproportionalità rappresentati da soglie d'ingresso per la rappresentanza nelle assemblee e da premi di maggioranza, mentre per il Parlamento europeo vige l'importante soglia al 4 per cento; dall'altro lato, sul piano della rappresentanza nazionale, il sistema misto, tuttora vigente, che si intende superare con la proposta di legge in esame, continua a

contenere il 34 per cento di regola maggioritaria. La divaricazione più significativa, che marca la dualità, è rappresentata dalla presenza del voto di preferenza in tutti i livelli elettorali che abbiamo considerato, tranne che per Camera e Senato. Le modalità attraverso cui il sistema elettorale traduce il consenso in rappresentanza parlamentare hanno cessato dal 1993 di includere il voto di preferenza – salvo l'inapplicata legge n. 52 del 2015, il cosiddetto « *Italicum* », che prevedeva l'espressione dei voti di preferenza dopo il capolista bloccato – preferendo adesso gli altri impianti normativi il collegio uninominale o la lista bloccata. Questa scelta di esclusione del voto di preferenza dal livello elettivo delle Assemblee parlamentari, variamente motivata, ha inciso significativamente sulla formazione della rappresentanza nelle Assemblee legislative, svellendone le radici sul piano del territorio e recando qualche pregiudizio anche sul piano dell'autonomia del parlamentare e del rispetto dell'articolo 67 della Costituzione. So che l'apprezzamento dell'articolo 67 della Costituzione in questo Parlamento non è unanime, perché esistono posizioni che tendono a superarlo. Tuttavia l'articolo 67 è tuttora vigente e ognuno è obbligato a farvi riferimento. L'argomento dell'introduzione di sistemi elettorali volti a consentire un raccordo tra rappresentanza e corpo elettorale ha incrociato più volte il dibattito parlamentare nelle diverse occasioni in cui si è affrontato il tema della riforma elettorale (praticamente in ogni legislatura), registrando tuttavia una qualche difficoltà di accoglimento. Potrebbe utilmente trovare, nel nuovo contesto dibattimentale, una possibilità di confronto tendente a riflettere sulle opportunità di ricomporre in modo coerente l'ordinamento elettorale italiano e al tempo stesso ristabilire un giusto rapporto di fiducia tra rappresentanti e rappresentati.

La struttura della proposta di legge C. 2329 Brescia disegna un impianto proporzionale, intervenendo sul corpo della legge previgente avendo riguardo all'esigenza di riallineare il nuovo sistema elettorale alla numerosità della platea parla-

mentare, così come viene riconfigurata dalla legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari, rimodulato nel numero di 400 deputati e 200 senatori. Entro nel merito dei singoli punti della proposta in esame non tanto per illustrarli, poiché già li conoscete, quanto per evocarne il significato. Lo sbarramento è del 5 per cento, con un meccanismo che permette tuttavia anche il diritto di tribuna per le liste che, pur non raggiungendo la soglia, riescono a conseguire il risultato del quoziente in tre circoscrizioni in almeno due regioni (in questo caso è riconosciuta la rappresentanza). La proposta prevede, inoltre, la soppressione dei collegi uninominali, che nella legge attuale coprivano il 36,8 per cento del totale dei seggi assegnati alle Assemblee legislative (valore che coincide sostanzialmente con il numero di seggi soppressi dalla legge di riforma costituzionale), di modo che l'intervento della proposta dell'onorevole Brescia in esame possa assecondarne in chiave non manipolativa l'adattamento, consentendo un numero di candidature pari al numero dei seggi assegnati nei collegi plurinominali. L'articolo 3 della proposta, infine, attribuisce al Governo la delega per la determinazione dei collegi plurinominali delle Camere, specificandone criteri e procedure. Peraltro, appare apprezzabile anche l'intento dichiarato di voler accogliere la raccomandazione del Consiglio d'Europa volta ad evitare il mutamento degli elementi fondamentali del diritto elettorale all'ultimo momento, cioè nell'anno che precede lo svolgimento delle consultazioni nazionali (pratica che, invece, solitamente è invalsa nella prassi parlamentare italiana e che, almeno in questo caso, si cerca di non rinnovare, ma questo dipende dai tempi di esame e di eventuale approvazione della proposta).

L'impianto della proposta, dunque, è complessivamente predisposto per assecondare l'idea del minimo intervento modificativo rispetto alla normativa vigente, intervenendo per sovvenire alla necessità di operare un adeguamento del sistema elettorale alla nuova numerosità delle Assemblee parlamentari stabilita dalla legge di riforma costituzionale. Si tratta di una scelta

precisa (quella dell'intervento minimalista), perché la nuova legge avrebbe pur potuto orientarsi per una rielaborazione dell'intero impianto, in senso per esempio maggioritario, segnando una cesura con l'ordinamento più recente ed una riconnessione con le esperienze generate dalla legge elettorale del 1993 (di contenuto, prevalentemente ma non esclusivamente, maggioritario). La scelta compiuta è stata invece quella di aderire ad un impianto proporzionale con gli elementi di disproportionalità rappresentati dallo sbarramento esplicito del 5 per cento — inedito nell'esperienza del diritto elettorale italiano — e dallo sbarramento implicito, di cui comunque va tenuto conto, determinato dal più limitato numero degli eligendi e dalle dimensioni delle circoscrizioni e dei collegi elettorali.

La scelta dell'adesione ad un sistema proporzionale è certamente più consentanea ad Assemblee parlamentari con numerosità sensibilmente ridotte, in cui appaiono in partenza drasticamente ridimensionate, o addirittura elise, le formazioni politiche medie e piccole, a beneficio delle formazioni maggiori. In questo nuovo contesto, pertanto, appare appropriata l'adozione del sistema proporzionale per meglio venire incontro alle ragioni della rappresentanza. Tuttavia, è giusto segnalare che l'inedita scelta delle soglie di sbarramento che è stata adottata lascerebbe comunque fuori dalla significatività parlamentare liste destinatarie di oltre 1,6 milioni di voti ciascuna (il che non è poco), calcolati con riferimento ai voti validi registrati alle legislative del 2018. Il correttivo adottato con il riconoscimento della rappresentanza di tribuna (ove ricorrano le condizioni già evocate) appare certamente utile, e tuttavia potrebbe rivelarsi insufficiente a consentire una rappresentanza plurale delle posizioni politiche più rilevanti e, al tempo stesso, potrebbe denunciare qualche debolezza sul versante della governabilità, in un contesto in cui non viene adottato alcun meccanismo di incentivazione dell'intesa coalizionale. Anche l'adozione di un sistema proporzionale, vocazionalmente orientato a valorizzare le ragioni della rappresentanza, non può eludere la domanda di governo del

Paese. Apparirebbe pertanto appropriata una riflessione sul punto appena richiamato, e insieme l'opportuna considerazione delle modalità di scelta degli eligendi. Proporrei di considerare il voto di preferenza al fine di tonificare il circuito rappresentativo, anche per garantire l'allineamento dell'ordinamento elettorale a tutti i livelli. Il caso della Camera e del Senato costituisce infatti un'eccezione, in quanto per il resto l'ordinamento elettorale italiano si muove nella logica del voto di preferenza. Sarebbe, infine, anche utile valutare, come già ricordato, la possibilità di stabilire, attraverso una legge costituzionale, maggioranze qualificate per l'approvazione di leggi in materia elettorale — so che vi sono proposte in tal senso all'attenzione della Commissione — al fine di evitare quello che il collega professor Lanchester, con un certo contenuto sarcasmo, definisce «l'ipercinetismo elettorale compulsivo», per sottolineare opportunamente un'anomalia che va corretta, anche alla luce della storia elettorale del nostro sistema politico, che racconta quanto peso abbia nella costruzione di nuovi e creativi sistemi elettorali il principio filosofico dell'eterogenesi dei fini, per cui chi fa le leggi elettorali poi perde sempre.

STEFANO CECCANTI. Formulo un'osservazione sui «voti sprecati»: le forze politiche che non hanno raggiunto il 5 per cento in un sistema che prevede la soglia 3 per cento, laddove fosse introdotta una soglia del 5 per cento sarebbero incentivate ad aggregarsi, quindi in realtà i voti che si sprecherebbero sarebbero meno di quelli risultanti dalla mera somma delle forze politiche che nelle ultime elezioni non hanno raggiunto il 5 per cento. Quindi, a mio avviso, la rilevanza di questo rilievo critico va ridimensionata, in quanto l'innalzamento della soglia produce i suoi effetti fin dal momento della presentazione delle liste.

Mi permetto, inoltre, di nutrire dubbi su due argomenti addotti a sostegno delle preferenze. In primo luogo, non c'è alcun rapporto tra mandato imperativo e voto di preferenza. Chiedo se lei condivida l'adozione di norme nei Regolamenti parlamen-

tari che allineino il numero di parlamentari richiesti per costituire un gruppo all'introduzione della soglia del 5 per cento, uniformando la norma regolamentare alla legislazione elettorale. Tale ipotesi è criticata da alcuni nel nome del divieto di mandato imperativo, ma, a mio avviso, tale critica non è condivisibile, in quanto il divieto del mandato imperativo tutela solo la libertà di movimento del singolo, ma non esclude che vi siano dei criteri rigorosi per la coincidenza delle liste con i gruppi: introdurre una soglia del 5 per cento e poi consentire che coloro che hanno superato la soglia una volta entrati in Parlamento possano frammentarsi è contraddittorio. Dunque non userei, come fanno alcuni, l'argomento del divieto di mandato imperativo, che prova troppo.

Quanto alla simmetria dei sistemi elettorali, è vero che con la proposta di legge in esame non avremmo i voti di preferenza che abbiamo negli altri casi, ma in realtà rafforzerebbero la simmetria, perché i sistemi comunali e regionali sono sistemi a maggioranza assicurata, mentre quello previsto dalla proposta in esame è un sistema proporzionale: una volta che la formula è diversa, i sistemi possono anche diversificarsi sull'uso o meno della preferenza.

FRANCESCO FORCINITI. Intendo approfittare della presenza del professor Pisicchio per chiedergli un giudizio, di tracciare un bilancio dopo la stagione del maggioritario, iniziata a furor di popolo, a seguito del *referendum*, tra il 1993 e il 1994, che seguiva quel filone di pensiero secondo cui può esistere una democrazia più agile, una democrazia decidente, che, per quanto mi riguarda — e anticipo quello che è il mio parere sulla questione — non è altro che una chimera; una stagione che ha provato anche a far attecchire quella narrazione, anche accattivante, per cui la sera stessa delle elezioni dobbiamo sapere chi ha vinto, perché questo comporterebbe una maggiore agilità delle istituzioni, una maggiore facilità nella soluzione dei problemi concreti dei cittadini. Ebbene, dopo venticinque anni di ricette più o meno maggioritarie si è tornati verso il sistema originario, quello proporzionale (il «*Rosatellum*», in-

fatti, in realtà è una sorta di marcia indietro, perché la quota maggioritaria diventa minoritaria). Chiedo al professor Pisicchio se conviene sul fatto che cucire un vestito maggioritario su una Repubblica parlamentare bicamerale come la nostra si sia rivelato un esperimento probabilmente non molto riuscito: da una parte, non abbiamo avuto maggiore stabilità nei vari esecutivi che si sono succeduti in questi venticinque anni; dall'altra, si è rivelata fallace l'equazione sistema maggioritario-bipolarismo e quindi maggiore stabilità. I sistemi maggioritari, infatti, tendono a far confluire verso due poli degli aggregati di forze politiche che spesso non sono altro che dei cartelli elettorali e che magari non condividono quasi nulla dal punto di vista programmatico e si uniscono per prendere il premio di maggioranza, e poi il giorno dopo le elezioni devono assestarsi tra di loro, perché in base alla percentuale raggiunta da ognuna di queste forze che fa parte di quel cartello ci sono degli equilibri da trovare; quindi, nascono degli esecutivi che non sono stati, alla prova dei fatti, più solidi di uno qualsiasi della Prima Repubblica.

Il taglio dei parlamentari ci dà un ulteriore motivo per tornare verso un'impostazione proporzionale che, tra l'altro, ritengo sia anche più rispettosa del dettato dell'articolo 48 della Costituzione, a norma del quale il voto è personale e segreto, libero ed eguale, e più il sistema spinge verso la proporzionalità (ferma restando la necessità di minimi correttivi maggioritari), più si rispetta lo spirito della nostra Carta costituzionale, laddove prevede che il voto sia, per l'appunto, eguale. Domani la I Commissione proseguirà l'esame di due proposte di legge costituzionale che hanno l'obiettivo di rendere più difficile, di disincentivare questa iper-produzione in materia di legislazione elettorale. Le chiedo, professor Pisicchio, se ritiene possa essere una buona idea quella di vincolare le future modifiche della legge elettorale al raggiungimento di *quorum* più elevati rispetto alla maggioranza semplice, come, per esempio, la maggioranza di due terzi, prevista da una delle predette proposte.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di intervenire, chiedo al professor Pisicchio se intenda replicare alle osservazioni che sono state formulate.

PINO PISICCHIO, *professore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma*. La ringrazio, presidente, e ringrazio gli onorevoli deputati che sono intervenuti. Quanto alle osservazioni del collega onorevole Ceccanti, il calcolo della numerosità in termini di voti, in una stagione come questa, è molto complesso. Mi riferisco alla soglia del 5 per cento: che cosa comporta? Quanti sono gli elettori coinvolti? Noi facciamo dei *frame*, delle fotografie, che hanno il valore di un giorno soltanto. Qui c'è un'evoluzione, o un'involuzione, del consenso e del sistema che oggi rende impossibile una considerazione che possa tener conto, per quanto approssimativamente, di un dato reale. Dunque, non posso che considerare il dato astratto, e l'ultimo dato di riferimento è quello relativo alle elezioni del 2018. Su quella base, ponendo che quattro o cinque soggetti presenti con liste alla competizione elettorale non riescano a raggiungere il 5 per cento, ma si fermino al 4 o al 4,5 per cento, ci sarebbe una quota molto importante del Paese che non trova rappresentanza. Certo, nel Regno Unito abbiamo avuto il 23-25 per cento del Paese senza rappresentanza, ma lì siamo dichiaratamente in un altro ambiente culturale: come lei ben sa, ogni sistema elettorale segue anche la cultura, la storia, la politica di un Paese.

Quanto alle osservazioni dell'onorevole Forciniti, premetto che non devo mantenere il «velo dell'ignoranza» su me stesso, dal momento che tutti sanno che sono un vecchio proporzionalista (pur comprendendo quali possano essere i limiti del sistema proporzionale). Devo dire che ai tempi in cui abbiamo provato a mettere il letto di Procuste ad un'abitudine, ad un percorso, ad una modalità elettorale del nostro popolo, ci siamo trovati di fronte a quelle situazioni che abbiamo conosciuto tutti. Peraltro, siamo in una stagione in cui lo schema bipolare che si addice al maggioritario è saltato, perché l'abbiamo detto,

analizzato, che in tutta Europa, e forse in tutto il mondo, lo schema nitidamente bipolare ha visto l'inserzione di un terzo soggetto, dappertutto. La domanda che mi pongo è sulle conseguenze di questa spinta ad aggregarsi, che indubbiamente si ha con l'introduzione di una soglia di sbarramento (al 5, al 6 o al 10 per cento). Ricollegandomi alle osservazioni del professor Ciccanti, è chiaro che la legge elettorale di suo non arriva a tutto, arriva fino a un certo punto, poi bisogna fare in modo che anche i sistemi, i Regolamenti parlamentari, siano conformi, non siano contraddittori con la legge elettorale. Se consento di costituire un gruppo parlamentare, o una componente del Gruppo misto, con tre persone, è evidente che se ne va a farsi benedire tutto l'ambaradan che ho messo in piedi per costringere tutti quanti a stare insieme. Certo, va considerata la necessità di favorire le aggregazioni. Nella passata legislatura è stato condotto a livello parlamentare un lavoro molto impegnativo riguardante la riforma del Regolamento, che conteneva anche passaggi fondamentali relativi alla revisione delle modalità attraverso le quali si formano i gruppi, anche imponendo una soglia più importante, ma questo attiene alle tecnicità. La domanda che ci si deve porre è se l'obiettivo da raggiungere sia anche quello di consentire il più possibile la rappresentanza di quelle che sono le culture politiche significative presenti nel Paese.

Quanto al voto di preferenza, non ne faccio un feticcio, non è che l'articolo 67 della Costituzione venga violato da una legge elettorale con le liste bloccate, purché composte nei limiti indicati dalla Corte costituzionale, ma certamente non viene favorito il rapporto tra rappresentante e rappresentato, va detto con molta franchezza. Sono noti a tutti episodi di persone sconosciute elette in Parlamento con la sola forza di trascinarsi sulla lista o del suo *leader*. Cerchiamo di guardare l'impianto teorico, ma anche di guardare come si sviluppa concretamente.

Per quanto concerne la domanda dell'onorevole Forciniti sulla mia opinione circa l'esperienza del maggioritario nel nostro

Paese, ritengo sia stata un'esperienza che ha prodotto risultati insufficienti: la dimensione salvifica del maggioritario non l'ho vista; la semplificazione degli schieramenti non l'ho vista; ho visto la riproposizione sregolata di quelle che sono le tendenze storiche della narrazione politica italiana, con una feconda attività creativa nella costruzione di nuovi soggetti politici nell'ambito dei contenitori iniziali: pubblicherò un libro con l'indicazione di tutti i mutamenti dei simboli dei partiti a partire dall'ultimo ventennio, ed è un volume piuttosto consistente, ne farò un'edizione ogni anno! Perdonatemi qualche battuta, ma è l'antica frequentazione di quest'Aula che mi porta a ricordare quanto alta, importante e significativa sia la funzione del parlamentare, ma al tempo stesso quanto sia necessario non prendersi troppo sul serio.

**PRESIDENTE.** La ringraziamo per la simpatia, ma soprattutto per i contenuti che ha portato, che saranno sicuramente presi in considerazione nel prosieguo del dibattito. Avverto che il professor Pisicchio ha messo a disposizione della Commissione una memoria, di cui autorizzo la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 1*).

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

#### **Audizione del professor Mauro Volpi, Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Perugia.**

**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 Mauro Volpi, professore di diritto



costituzionale presso l'Università degli Studi di Perugia, al quale chiedo cortesemente di contenere il suo intervento in circa quindici minuti.

MAURO VOLPI, *professore di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Perugia*. Ringrazio il presidente della Commissione e tutti i componenti della Commissione per questo invito. Ho inviato una memoria scritta, che spero potrà essere distribuita ai componenti della Commissione. In questa memoria mi pronuncio senza esitazione per un sistema proporzionale, più o meno sulla falsariga di quello delineato nella proposta di legge in esame, non puro (come alcune osservazioni polemiche vogliono far credere), ma corretto, cioè, con una clausola di sbarramento — sulla quale dirò qualcosa dopo — come del resto avviene nella grande maggioranza degli Stati dell'Unione Europea. In 22 Stati sui 27 attuali, infatti, viene adottato un sistema proporzionale, per lo più corretto, con la clausola di sbarramento o con una dimensione ridotta dei collegi. In 16 di questi 22 Stati il sistema proporzionale è addirittura costituzionalizzato, vige dunque nella Costituzione il principio della rappresentanza proporzionale.

Quali sono le ragioni di fondo che giustificano, nell'attuale contesto italiano, la scelta per un sistema proporzionale? Sono sostanzialmente due. La prima deriva da un bilancio dell'applicazione dei sistemi che abbiamo avuto e che io definisco «simil-maggioritari», perché non erano integralmente maggioritari, ma lo erano solo parzialmente (sistemi misti), o prevedevano un correttivo ipermaggioritario come il premio di maggioranza. Questi sistemi non hanno affatto prodotto gli effetti che venivano auspicati da chi li ha sostenuti. In primo luogo, non c'è stata una significativa riduzione del numero dei partiti, anzi, i piccoli partiti hanno potuto usufruire dei candidati di coalizione nei collegi uninominali, per i sistemi misti, o dell'appartenenza a una coalizione, come dimostra l'applicazione della legge n. 270 del 2005, la quale faceva salvo anche il più piccolo partito di una coalizione che

fosse il primo tra quelli che avevano ottenuto meno del 3 per cento, con il risultato che persino una lista che ottenne lo 0,6 per cento ebbe degli eletti e ottennero eletti liste che con il vecchio sistema proporzionale, vigente prima del 1993, non sarebbero entrate in Parlamento. Quanto alla stabilità di governo, ricordo che in poco più di venticinque anni abbiamo avuto sedici Governi. Per varie ragioni, non ci sono stati Governi stabili di legislatura, anche perché i Governi sono stati il prodotto di coalizioni pre-elettorali di comodo ed eterogenee, quindi non adatte a governare, che poi si dividevano rapidamente nel corso della legislatura. Infine, è stata molto lontana dal vero la retorica del Governo scelto direttamente dagli elettori, o addirittura del Presidente del Consiglio eletto dal popolo. Così non è stato, perché nel corso delle legislature si sono verificati più volte cambi di Governo e cambi del Presidente del Consiglio, è così non poteva essere, perché la nostra è una forma di governo parlamentare e, come ci ha più volte ricordato Giovanni Sartori, la scelta diretta del Governo da parte del corpo elettorale è estranea alla forma di governo parlamentare, nella quale il Governo deriva dal Parlamento, e non direttamente dal corpo elettorale. Il bilancio, dunque, non è soddisfacente, non è stato positivo.

C'è però una seconda considerazione importante che ha a che fare con una riflessione, che in questa sede non ho il tempo di sviluppare ma che sarebbe interessante, sulla crisi del modello maggioritario che si sta verificando in vari ordinamenti democratici, anche consolidati. Questo è dovuto soprattutto alla crisi dei partiti tradizionali, all'emergere di nuovi partiti, spesso estremi o che talvolta non sono collocabili lungo l'asse tradizionale destra-sinistra. In una situazione di questo tipo, credo che non bisogna scegliere un sistema elettorale che esaspera le differenze — dando vita a due schieramenti l'un contro l'altro armati — e che può consentire a una parte politica di schiacciare l'altra parte politica, o le altre parti

politiche (perlomeno può costituire una forte tentazione in questo senso). Meglio, quindi, un sistema proporzionale, che eviti questo problema. Nel contesto italiano sistemi integralmente maggioritari, ma anche con un correttivo maggioritario, potrebbero produrre questi esiti negativi, a mio avviso, e arrivare fino al punto, perché questo non può essere escluso, di accordare a chi vinca le elezioni, con una maggioranza che magari non è neanche quella assoluta dei voti, di avere due terzi dei seggi, e quindi di poter cambiare liberamente la Costituzione senza che sia possibile il ricorso al *referendum* popolare. Aggiungo che questo rischio sarebbe ancora più forte con il vigente sistema elettorale qualora fosse approvata nel *referendum* popolare la proposta di riduzione del numero dei parlamentari (che richiede a maggior ragione un cambiamento del sistema elettorale), perché vi sarebbe una fortissima compressione della rappresentatività politica e territoriale (non dico con la riforma in sé, ma se abbinata all'attuale sistema elettorale), per non parlare poi dell'abnormità dei collegi uninominali, soprattutto al Senato, che avrebbero fino a un milione di elettori (alla faccia della conoscibilità dei candidati!). Quindi, vi sarebbe un rafforzamento dell'effetto maggioritario.

Entro nel merito della proposta di legge in esame, esprimendo la mia condivisione su alcuni punti, che sono quelli che eliminano i riferimenti di tipo maggioritario, vale a dire i collegi uninominali, l'obbligo di dar vita a una coalizione e l'indicazione del capo della forza politica. Mi soffermo brevemente su quest'ultimo aspetto, rinviando per il resto alla memoria che ho depositato. L'indicazione del capo della forza politica fu introdotta nel 2005, con una terminologia già di per sé infelice. Qualche importante costituzionalista scriveva che le democrazie non devono conoscere capi. Al di là di questo, si trattava di una previsione scritta sulla carta, perché venivano cambiati nel corso della legislatura; per non parlare delle ultime due legislature, la XVII e la XVIII, nelle quali tutti i cinque Governi sono stati presieduti da una personalità che

non era stata indicata da nessuna forza politica come proprio capo politico.

Una volta dichiarato il mio accordo di fondo con questi punti che sono essenziali, vorrei esprimere però tre rilievi critici, che si collocano nell'ottica di migliorare il testo. Il primo rilievo critico riguarda l'entità della clausola di sbarramento. Sia chiaro, io sono favorevole — a differenza di qualche collega — all'esistenza della clausola di sbarramento: non bisogna permettere che micro-partiti possano accedere liberamente alla rappresentanza, com'è avvenuto, paradossalmente, con i sistemi simil-maggioritari. Tuttavia, c'è un problema di entità. La clausola di sbarramento va definita non in astratto, non in linea teorica, ma con riferimento al contesto concreto. Ho fatto un calcolo, prendendo come punto di riferimento la partecipazione alle elezioni del 2018: il 5 per cento equivarrebbe alla Camera a circa 1 milione 600 mila voti e al Senato a circa 1 milione 500 mila voti. Allora mi chiedo e vi chiedo: una forza politica che abbia 1 milione 400 mila voti, pari a circa il 4 per cento, è giusto che sia esclusa? Può essere considerata un micro-partito? Ricordo che alle elezioni del 2018 sei liste superarono il 3 per cento; poi, piccoli partiti ebbero loro esponenti eletti grazie ai collegi uninominali e alla quota maggioritaria. Dunque, a mio avviso, andrebbe ridotta l'entità della soglia, non di molto, ma è opportuno ragionare su una sua riduzione. Questo eviterebbe anche di applicare quel meccanismo un po' strano che è il cosiddetto « diritto di tribuna », che consente di avere un numero limitatissimo di seggi alla Camera o al Senato (rinvio al testo scritto per le condizioni che prevedono questo diritto) che è di scarso significato. È molto diverso da quello che è previsto in Germania, dove non c'è un diritto di tribuna, ma si prevede la clausola del 5 per cento o, in alternativa, la vittoria di una lista in tre collegi uninominali, che dà a quella lista il diritto non solo di avere quei tre eletti, ma anche di concorrere alla ripartizione dei seggi su scala nazionale.

Un secondo rilievo critico, che è più serio del primo (nel senso che il primo è parziale: sono favorevole alla clausola di

sbarramento, ma ridotta), riguarda invece la questione delle liste bloccate. Si cerca ancora di attuare le indicazioni della Corte costituzionale, per cui le liste devono essere brevi, anche se ricordo che la Corte costituzionale, nella sua sentenza n. 35 del 2017 sulla legge n. 52 del 2015, salvava le liste bloccate anche con riferimento al fatto che il blocco era limitato ai soli capilista e per gli altri candidati si potevano esprimere due preferenze di sesso diverso, mentre stavolta non è così, i candidati sarebbero tutti bloccati, anche perché non ci sarebbero più i collegi uninominali. Si tratterebbe, dunque, di liste interamente bloccate. Il numero dei candidati nei collegi plurinominali verrebbe a essere raddoppiato rispetto alla legge vigente. A tal proposito qualche dubbio di legittimità costituzionale potrebbe anche esservi, ma al di là di questo aspetto (che poi eventualmente risolverà la Corte costituzionale) la libertà dell'elettore verrebbe ad essere sacrificata e si perpetuerebbe una situazione nella quale sono i vertici, o direttamente il *leader*, del partito a scegliersi i candidati (collocando in una posizione più sicura quelli fedeli alla propria linea), oppure i candidati sono il frutto di una scelta da parte di gruppi di militanti, non troppo numerosi, che talvolta è casuale. Ciò costituisce uno dei fattori che in passato hanno accentuato il distacco tra elettori ed eletti ed hanno anche favorito il fenomeno del « transfughismo » dei parlamentari, che non si sentono tenuti ad alcun rapporto di fedeltà nei confronti del partito né nei confronti degli elettori e quindi sono liberi di compiere le proprie scelte e magari di affidarsi a chi promette loro un posto sicuro in una futura lista bloccata per poter essere rieletti. Aggiungo che l'alternativa che propongo, quella di un voto con doppia preferenza di genere, avrebbe vari vantaggi: rinsalderebbe il rapporto tra elettori ed eletti (obbligando i partiti a scelte più oculate e democratiche); darebbe maggiore possibilità di elezione di donne; consentirebbe di superare il sistema un po' barocco di ripartizione dei seggi attualmente vigente, che prevede tre livelli alla Camera, nazionale, circoscrizionale e collegiale, e due

livelli al Senato, regionale e collegiale. Il livello dei collegi plurinominali è previsto perché bisognava rispettare l'indicazione della Corte che chiedeva liste bloccate brevi, però questo fatto ha determinato un fenomeno sicuramente non positivo, quello dello slittamento dei seggi tra collegi diversi, per cui io sono convinto di aver eletto in quel collegio il mio rappresentante di quel partito, invece poi ne viene eletto un altro, magari addirittura di una lista diversa da quella per la quale io ho votato.

Il terzo rilievo critico riguarda le pluricandidature. Si conferma la possibilità di candidarsi in un massimo di cinque collegi diversi. Ricordo che in Germania e in Spagna le pluricandidature sono vietate. Mi accontenterei del fatto che si riduca questa possibilità a un massimo di due o tre collegi, questa potrebbe essere un'ipotesi.

In conclusione, ritengo che l'adozione di un sistema proporzionale, anche con alcuni adattamenti, nell'attuale contesto, oltre a evitare i rischi che ho detto prima, avrebbe il vantaggio di tornare a valorizzare il ruolo dei partiti come corpi collettivi e rappresentativi delle esigenze presenti nella società, e anche il ruolo del Parlamento come organo di indirizzo, di controllo e di intermediazione tra corpo elettorale e Governo, quell'intermediazione che molte proposte che non definisco maggioritarie, bensì « maggioritariste », tendono esattamente a liquidare.

STEFANO CECCANTI. Volevo porre una domanda, analoga a quella che ho posto al professor Pisicchio, sulla coerenza tra diritto parlamentare e diritto elettorale, vale a dire se lei ritiene, dal punto di vista della formazione dei gruppi, che una volta che si individua una soglia per l'accesso alla rappresentanza ci debba essere una soglia analoga in Parlamento per formare gruppi che corrispondano alle liste che hanno superato lo sbarramento.

MAURO VOLPI, *professore di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Perugia*. Sicuramente sì, non ho dubbi su questo.

PRESIDENTE. Avverto che il professor Volpi ha messo a disposizione della Com-

missione una memoria, di cui autorizzo la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 2*).

Nessun altro chiedendo di intervenire, ringrazio il professor Volpi e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.55.**

*Licenziato per la stampa  
il 7 luglio 2020*

**Audizione Prima Commissione Camera dei Deputati-****Prof. Pisicchio, professore associato di Diritto Pubblico Comparato nella UNINT di Roma****Ordinamento elettorale e forma di governo. Elementi valutativi**

La proposta di legge sottoposta alla nostra attenzione rappresenta, com'è noto, il necessario adeguamento in termini di sistema elettorale, alla consistente riduzione della numerosità della rappresentanza parlamentare intervenuta con la riforma costituzionale ora sottoposta a referendum. Pertanto, pur presentandosi come uno strumento normativo suscettibile di una valutazione autonoma, riferita allo specifico congegno adottato, non potrà, tuttavia, prescindere da ciò che l'ha originata.

Si consentano, in via preliminare, alcune considerazioni relative alle formule elettorali e ai sistemi in cui esse agiscono.

Esiste un'intima connessione tra i sistemi elettorali, la forma di governo e la forma-partito, caratterizzata da un rapporto di reciproca interazione che giunge a delineare anche gradi di adeguatezza degli uni rispetto agli altri, al punto da restituire all'analista l'implicazione dei sistemi maggioritari nelle esperienze di democrazia ispirate al principio bipartitico o bipolare, mentre il pluripartitismo che si conforma all'esperienza coalizionale si addirebbe di massima ai sistemi proporzionali. D'altro canto ciò che spinge verso l'adozione di un sistema elettorale - inteso come insieme di regole che nella democrazia rappresentativa sono chiamate a trasformare i voti degli elettori in rappresentanza applicando formule matematiche predefinite - è anche la cultura di un popolo, la sua storia, la sua peculiare attitudine alla partecipazione al processo politico. Per cui i sistemi elettorali maggioritari saranno ritenuti più consonanti con culture politiche omogenee, mentre i sistemi proporzionali forniranno una più appropriata risposta in contesti frammentari, caratterizzati da una forte eterogeneità economica, culturale, etnica, e si reputano in grado di evitare il pericolo di radicalizzazione dei partiti minori dell'opposizione, altrimenti esclusi da ogni possibilità di partecipare alla rappresentanza parlamentare. Esiste, inoltre, una chiara interdipendenza tra stabilità dei sistemi elettorali e stabilità del sistema politico, riscontrabile anche con l'analisi empirica nell'orizzonte vasto dei paesi democratici: laddove gli ordinamenti elettorali

appaiono più antichi e non sottoposti a modifiche (si pensi ai paesi di Common law, ma anche alla Francia e alla Germania) la tenuta complessiva del sistema appare più salda, a differenza di quanto non accada in realtà dove l'attività manipolativa del legislatore è più intensa (Italia in primis).

I punti di forza dei sistemi maggioritari risiedono, essenzialmente, nella semplificazione della platea degli attori politici, con la tendenziale riduzione a due partiti, quando la struttura della formula elettorale adottata si avvicina al grado “zero” del modello majority o di quello plurality. Naturalmente è possibile che il maggioritario si fondi sul sistema coalizionale (con l'affermazione del bipolarismo e non del bipartitismo), come avvenne in Italia con i Governi Prodi e Berlusconi.

Ma gli effetti di maggiore stabilità degli esecutivi, di responsabilizzazione delle opposizioni (alternativa futura di governo) e di valorizzazione del ruolo dell'elettore nell'indirizzo dell'azione di governo, sono depotenziati nel caso del maggioritario di coalizione rispetto allo schema bipartitico, che vede l'assunzione diretta dell'impegno di programma da parte del partito vincente.

Nel quadro coalizionale l'immediatezza delle responsabilità programmatiche, inoltre, si diluisce necessariamente a causa delle mediazioni tra partiti alleati. Ma il maggioritario evidenzia anche altri punti di fragilità. Intanto l'effetto “governabilità” del maggioritario bipartitico si produce a danno della rappresentanza: l'adozione del sistema, infatti, implica una scelta di drastica semplificazione degli attori politici, espungendo dalla scena istituzionale voci e posizioni anche consistenti e significative della società in ragione di soglie di sbarramento più alte e di formule uninominalistiche. Infine giocano un peso non marginale la tradizione culturale di una classe politica e il sentiment del corpo elettorale: nella stagione del cosiddetto *Mattarellum* in cui il sistema elettorale misto prevedeva una quota prevalente di maggioritario, si assistette nei due campi di alleanze in cui era divisa la dialettica politica italiana, ad una paradossale proliferazione di sigle che sopravanzò per numerosità complessiva il numero delle liste che nel sistema proporzionale previgente riusciva ad ottenere una rappresentanza parlamentare. Non va, peraltro, trascurato di considerare che il maggioritario a base uninominalistica comporta il rischio di promuovere al governo il partito (o la coalizione) con un minor consenso complessivo purché strategicamente distribuito sul territorio.

La formula proporzionale suppone generalmente una platea plurale di attori

politici e non si addice a un sistema che riduce solo a due soggetti la rappresentanza. In base alla formula proporzionale, pertanto, i seggi vengono assegnati alle liste concorrenti in rapporto (proporzionale) ai voti ottenuti.

Anche per questo sistema elettorale vale ciò che va detto per il maggioritario: nella realtà non esiste l'applicazione di una formula proporzionale "pura" ma vengono registrati vari gradi di correzione attraverso l'adozione di modelli matematici che aiutano a tradurre i voti in seggi.

Se il maggioritario premia la governabilità, il proporzionale privilegia la rappresentanza.

I punti di forza della formula proporzionale, allora, sono rappresentati dal rispetto delle posizioni politiche presenti nel Paese e da una migliore garanzia di tutela delle minoranze, particolarmente utile nelle collettività disomogenee per cultura, stratificazione sociale, condizione economica, presenza di importanti minoranze religiose o etniche. Il punto di fragilità è rappresentato, invece, dalla tendenza a non contrastare, se il sistema non è assistito da correttivi adeguati come la soglia di sbarramento, la frammentazione politica. Fragilità che porta per conseguenza la necessità di governi coalizionali spesso esposti alla precarietà dei patti programmatici tra i diversi sottoscrittori.

In natura, però, è più facile imbattersi in formule elettorali miste che contengono, in una misura variabile elementi di proporzionalità insieme con fattori di disproporzionalità, circostanza che, peraltro, mette in luce quanto frequente appaia nel dibattito pubblico la pregiudizialità nei confronti dell'impianto teorico delle formule elettorali: fattori di disproporzionalità più importanti possono ben prestarsi a torsioni maggioritarie nei sistemi di impianto proporzionale.

Fatto cenno alle due grandi famiglie di sistemi elettorali, e chiarito che, alla stregua delle teorie di Arrow<sup>1</sup> e di Condorcet<sup>2</sup>, non è possibile indicare con certezza un sistema di votazione ideale (anche se entrambi, in verità, criticarono aspramente il maggioritario), cerchiamo di comprendere se la proposta di legge in discussione può proporsi come strumento in grado di soddisfare le esigenze fondamentali poste ad una democrazia rappresentativa, e vale a dire quelle di un soddisfacente grado di rappresentanza, di una

<sup>1</sup> Cfr. K.Arrow, Scelte sociali e valori individuali, ora in Etas,2003

<sup>2</sup> Cfr.N.Condorcet, Trattato sull'Applicazione dell'Analisi della Probabilità delle Decisioni a Maggioranza,Parigi,1785

plausibile possibilità di favorire la stabilità di governo e, aggiungerei, la condivisione più ampia possibile tra le forze parlamentari, considerato il valore centrale nell'ordinamento politico italiano della legge elettorale. Perché è necessario che la lealtà costituzionale che i soggetti politici protagonisti nelle assemblee parlamentari esprimono, non prescinda da un atteggiamento di reciproca legittimazione che si manifesta attraverso la possibile condivisione delle regole del gioco fondamentali.

Va detto subito, allora, che il nostro ordinamento è stato sottoposto ad uno stress molto forte con il ricorso ripetuto a nuove leggi elettorali: cinque in venticinque anni a cui potrebbe aggiungersi una sesta con la proposta di legge di cui ci occupiamo, resasi peraltro necessaria per il già evocato motivo della possibile conferma della riduzione del numero dei parlamentari. Una legge elettorale ogni 4/5 anni rappresenta di per sé una ragione di instabilità istituzionale: è un caso unico tra le democrazie occidentali, e si configura come l'impropria risposta alle carenze della forma-partito e alle insufficienze generali della politica che cerca riparo nella rimodellazione delle regole elettorali, per due volte smentita dalle sentenze della Corte Costituzionale, nella passata legislatura. Allora la prima domanda che appare importante porsi intorno alla questione elettorale, è di natura procedurale. Uno dei padri costituenti, Costantino Mortati, sostenne fortemente le ragioni della costituzionalizzazione della legge elettorale, di impianto proporzionalistico, secondo il grande costituzionalista<sup>3</sup>. L'inserimento in Costituzione non ci fu ma si adottò nel 1947 un odg Giolitti che indicava il sistema proporzionale come scelta dell'Assemblea. La domanda è, dunque, se non appaia opportuno prevedere una maggioranza speciale, alla stregua, per esempio, di quanto previsto dall'art.64 primo comma della Costituzione, che impone la maggioranza assoluta per l'adozione o la modifica dei Regolamenti parlamentari, anche per gli interventi normativi in materia di legge elettorale: potrebbe rappresentare un contributo alla stabilizzazione di norme eccessivamente manipolate con effetti negativi anche sulla forma di governo.

Nel merito della proposta Brescia, occorrerà dire che essa di fa carico di tentare un minimo di convergenza in un ordinamento elettorale italiano che si presenta con caratteristiche duali: da un lato Comuni, Regioni, Rappresentanza italiana al Parlamento Europeo, operano in ambiente propriamente

<sup>3</sup> Cfr. Mortati, intervento nella seduta del 7 novembre 1946, seconda Sottocommissione Assemblea Costituente



proporzionale, seppur assistito, a livello di enti Locali, da elementi di disproporzionalità rappresentati da soglie di ingresso per la rappresentanza nelle assemblee e da premi di maggioranza, mentre per l'Europa vige l'importante soglia al 4%. Sul piano della rappresentanza nazionale, invece, il sistema misto vigente che si intende superare, continua a contenere il 34% circa di regola maggioritaria. La divaricazione più significativa che marca la dualità, è rappresentata dalla presenza del voto di preferenza in tutti i livelli elettorali tranne che per la Camera e il Senato.

Le modalità attraverso cui il sistema elettorale traduce il consenso delle liste in rappresentanza parlamentare, hanno cessato dal 1993 di includere il voto di preferenza (salvo l'inapplicata legge del 2015, il cosiddetto Italicum che prevedeva, l'espressione di voti di preferenza dopo il capolista bloccato), preferendo ad esso il collegio uninominale o la lista bloccata. Questa scelta di esclusione del voto di preferenza dal livello elettivo delle Assemblee Parlamentari, variamente motivata, ha inciso significativamente sulla formazione della rappresentanza delle assemblee legislative, svellendone le radici territoriali, con un grave pregiudizio anche sul piano dell'autonomia del parlamentare e del rispetto dell'art.67 della Costituzione.

Si tratta di un argomento che ha incrociato più volte il dibattito parlamentare nelle diverse occasioni in cui si è affrontato il tema della riforma elettorale, registrando, tuttavia, una qualche difficoltà di accoglimento: potrebbe utilmente trovare nel nuovo contesto dibattimentale una possibilità di confronto tendente a riflettere sull'opportunità di ricomporre in modo coerente l'ordinamento elettorale italiano e, al tempo stesso, ristabilire un giusto rapporto di fiducia tra rappresentanti e rappresentati.

La struttura della proposta di legge C.2329, disegna un impianto totalmente proporzionale, intervenendo sul corpo della legge previgente, avendo riguardo all'esigenza di riallineare il nuovo sistema elettorale alla numerosità della platea parlamentare così come viene riconfigurata dalla legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari, rimodulato nel numero di 400 deputati e 200 Senatori.

I 392 seggi alla Camera sono assegnati in 28 circoscrizioni; a questi vanno aggiunti gli 8 deputati espressi dalla circoscrizione estero; al Senato sono assegnati 196 seggi espressi nelle 20 circoscrizioni regionali, cui vanno aggiunti i 4 senatori eletti nella circoscrizione estero.

Lo sbarramento d'ingresso è del 5%, con un meccanismo che permette tuttavia anche il diritto di tribuna per le liste che, pur non raggiungendo la soglia, riescono a conseguire il risultato del quoziente in tre circoscrizioni, in almeno due Regioni. In questo caso è riconosciuta la rappresentanza.

La proposta prevede, inoltre la soppressione dei collegi uninominali che nella legge previgente, la l.165/2017, coprivano il 36,8% del totale dei seggi assegnati alle assemblee legislative, valore che coincide in misura pressoché identica con la numerosità dei seggi soppressi dalla legge di riforma costituzionale, di modo che l'intervento della pdl Brescia in esame possa assecondarne in chiave non manipolativa l'adattamento, consentendo un numero di candidature pari al numero dei seggi assegnati nel collegio plurinominali. La pdl consta di soli tre articoli. Con l'art. 1, si interviene operando l'elisione dei collegi uninominali della Camera dei deputati, eliminando ogni riferimento alle coalizioni di lista e vengono modificate le soglie previste nel sistema previgente, e viene, inoltre, introdotto il diritto di tribuna. Con l'art.2 si operano le medesime modifiche di adeguamento alla nuova numerosità della rappresentanza anche per il Senato, con la riserva del Trentino Alto Adige, dove viene mantenuta la previsione dei collegi uninominali accanto ad una quota proporzionale. Anche per il Senato è previsto il diritto di tribuna. L'art.3, infine, attribuisce al Governo la delega per la determinazione dei collegi plurinominali delle Camere, specificandone criteri e procedura. Peraltro appare apprezzabile l'intento dichiarato di voler accogliere la raccomandazione del Consiglio d'Europa volta ad evitare il mutamento degli elementi fondamentali del diritto elettorale nell'anno che precede lo svolgimento naturale della consultazione elettorale, pratica, invece, solitamente invalsa nella prassi parlamentare italiana.

L'impianto della proposta, dunque, è complessivamente predisposto per assecondare l'idea del minimo intervento modificativo rispetto alla normativa previgente, intervenendo per sovvenire alla necessità di operare un adeguamento del sistema elettorale alla nuova numerosità delle assemblee parlamentari stabilita dalla legge di riforma costituzionale. Dunque una conseguenza ineluttabile del nuovo assetto ordinamentale, che avrebbe potuto tuttavia orientarsi nella direzione di una rielaborazione della legge elettorale in senso maggioritario, segnando una cesura con l'orientamento più recente ed una riconnessione con le esperienze generate dalla legge elettorale del 1993, di

contenuto prevalentemente maggioritario. La scelta compiuta è stata invece quella di aderire ad un impianto proporzionale con gli elementi di disproporzionalità rappresentati dallo sbarramento “esplicito” del 5%, inedito nell’esperienza del diritto elettorale italiano, e dallo sbarramento “implicito”, determinato dal più limitato numero degli eligendi e dalle dimensioni delle circoscrizioni e dei collegi elettorali. La scelta dell’adesione ad un sistema proporzionale è certamente più consentanea ad assemblee parlamentari con numerosità sensibilmente ridotte, in cui appaiono, in partenza, drasticamente ridimensionate o addirittura elise, le formazioni politiche medie e piccole, a beneficio delle formazioni maggiori. In questo nuovo contesto, pertanto, appare appropriata l’adozione del sistema proporzionale per meglio sovvenire le ragioni della rappresentanza e tuttavia è giusto segnalare che l’inedita scelta delle soglie di sbarramento adottata, lascerebbe comunque fuori dalla significatività parlamentare liste destinatarie di un consenso di oltre 1,6 milioni di voti, calcolati con riferimento ai voti validi registrati con le legislative del 2018. Il “correttivo” adottato con il riconoscimento della rappresentanza “di tribuna” ove ricorrano le condizioni già evocate, appare certamente utile e tuttavia potrebbe rivelarsi insufficiente a consentire una rappresentanza plurale delle posizioni politiche più rilevanti, e, al tempo stesso, potrebbe denunciare qualche debolezza sul versante della governabilità, in un contesto in cui non viene adottato alcun meccanismo di incentivazione dell’intesa coalizionale. Poiché anche l’adozione di un sistema proporzionale, vocazionalmente orientato a valorizzare le ragioni della rappresentanza, non può eludere la domanda di governo del paese.

Apparirebbe, pertanto, appropriata una riflessione sul punto appena richiamato e, insieme, l’opportuna considerazione delle modalità di scelta degli eligendi, attraverso il voto di preferenza, al fine di tonificare il circuito rappresentativo, anche al fine di garantire l’allineamento all’ordinamento elettorale di tutti gli altri livelli. Una scelta non incoerente con l’opzione proporzionalistica, potrebbe essere rappresentata dall’adozione del sistema tedesco, anche se, in questo caso, bisognerebbe prevedere la riviviscenza del 50% di collegi uninominali. Sarebbe infine anche utile valutare la possibilità di stabilire, attraverso legge costituzionale, maggioranze qualificate per l’approvazione di leggi in materia elettorale, al fine di evitare quello che il prof. Lanchester, con contenuto sarcasmo, definisce l’ipercinetismo elettorale compulsivo, per

8

sottolineare opportunamente un'anomalia che va corretta, anche alla luce della storia elettorale del nostro sistema politico che racconta quanto peso abbia nella costruzione di nuovi e creativi sistemi elettorali il principio filosofico dell'eterogenesi dei fini.

**PINO PISICCHIO**

Professore associato di Diritto Pubblico Comparato nella UNINT di Roma

## ALLEGATO 2

CAMERA DEI DEPUTATI: AUDIZIONE DI FRONTE ALLA I COMMISSIONE (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI) SULLA PROPOSTA DI LEGGE C. 2329 (*Modifiche alla legge elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*) – 10 giugno 2020 – MEMORIA DEL PROF. MAURO VOLPI

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

2. In via preliminare va rilevato che il sistema elettorale proporzionale, al di là di quello che potrebbe far credere la vulgata maggioritarista diffusa in Italia, è di gran lunga dominante negli Stati democratici. In particolare sui 27 Stati membri dell'Unione Europea ben 22 hanno un sistema di tipo proporzionale che è per lo più di tipo corretto (le correzioni più frequenti sono la previsione di una clausola di sbarramento e la ridotta dimensione dei collegi elettorali che distribuiscono un basso numero di seggi). Dopo l'uscita del Regno Unito dalla UE, l'unico Paese ad adottare un sistema integralmente maggioritario (a doppio turno) è la Francia, dove da molti anni è in discussione la proposta di introdurre una quota di seggi da assegnare con il proporzionale e il 28 agosto 2019 il Governo ha presentato all'Assemblea Nazionale il progetto di legge ordinaria n. 2205 in base al quale il 20% dei seggi sarebbero attribuiti con un sistema proporzionale per liste concorrenti a livello nazionale. Solo in quattro Stati è previsto un sistema misto, che in Bulgaria e in Italia è a netta

predominanza proporzionale (pari rispettivamente ai 5/6 e a poco meno dei 2/3 dei seggi), e in Lituania prevede una ripartizione paritaria dei seggi. Solo in Ungheria il sistema è a dominante maggioritaria, in quanto il 53% dei seggi è attribuito in collegi uninominali con sistema maggioritario a turno unico e per quelli da distribuire con sistema proporzionale sono stabilite alte clausole di sbarramento del 5% per la lista singola e del 10% o del 15% per le liste coalizzate, a seconda che siano due o più di due. Si tratta di un sistema fortemente distorsivo che ha consentito al partito di governo nelle ultime elezioni del 2018 di conquistare i due terzi dei seggi (che gli permettono anche di modificare liberamente la Costituzione) senza avere raggiunto la metà più uno dei voti validi. Inoltre va rilevato che in 16 Stati della UE il principio della rappresentanza proporzionale è sancito nella Costituzione e quindi non può essere pregiudicato da una legge ordinaria, in quanto viene considerato come una connotazione della natura democratica dello Stato. D'altro lato vi sono 11 Stati, compresa l'Italia, nei quali il sistema elettorale non essendo costituzionalizzato può essere scelto con legge ordinaria. Non si tratta ovviamente di Stati meno democratici, in quanto la scelta del sistema elettorale deve essere la più adeguata rispetto al contesto politico-istituzionale. Tuttavia non può essere sottovalutata in chiave comparativa la propensione proporzionalistica di un'ampia maggioranza di ordinamenti democratici.

3. Una ragione di fondo che giustifica la scelta di un sistema elettorale proporzionale deriva dal bilancio dell'applicazione dei sistemi "simil-maggioritari" adottati in Italia dal 1993. Uso l'espressione "simil-maggioritari" in quanto non si è mai trattato di autentici maggioritari, i quali, com'è noto, non garantiscono con certezza che una lista o una coalizione ottenga la maggioranza assoluta dei seggi e neppure che vinca quella che ha ottenuto il più alto numero di voti. Si è trattato quindi di sistemi misti, con una quota di seggi attribuiti in collegi uninominali con sistema maggioritario all'inglese, o formalmente proporzionali, ma corretti con il meccanismo ipermaggioritario del premio di maggioranza che assegnava alla lista o alla coalizione arrivata in testa il 54% dei seggi, correttivo assai raro nelle democrazie europee (esistente solo in Grecia dove consiste nell'attribuzione di un numero di seggi fisso al primo partito che non gli consente con certezza di conquistare la maggioranza assoluta dei seggi). Inoltre entrambe le leggi che prevedevano il premio di maggioranza sono state bocciate dalla Corte Costituzionale, la n. 270 del 2005 con la sent. n. 1 del 2014, la n. 52 del 2015 con la sent. n. 35 del 2017, in quanto il premio era configurato secondo modalità che comprimevano il principio della rappresentanza e l'eguaglianza del voto.

Ora, i sistemi elettorali suddetti non hanno prodotto gli effetti che venivano auspicati dai loro sostenitori. In particolare non si è avuta una significativa riduzione del numero dei partiti rappresentati, in quanto i piccoli partiti hanno potuto usufruire di candidati di coalizione nella quota

maggioritaria o della loro appartenenza ad una coalizione, che ha consentito il loro accesso alla rappresentanza anche quando avevano una percentuale di voti talmente ridotta che ai tempi del sistema proporzionale vigente fino al 1993 avrebbe impedito loro di avere degli eletti (in particolare la legge n. 270 del 2005 faceva salva in ogni coalizione anche la lista più votata tra quelle che avessero ottenuto meno del 3% dei voti). In secondo luogo non si sono prodotti governi stabili di legislatura, in quanto la spinta a formare coalizioni preelettorali di comodo e eterogenee e quindi non adatte a governare e preda di costanti divisioni ha dato vita a 16 governi in poco più di 25 anni. Infine è stata lontana dal vero la retorica del Governo scelto direttamente dagli elettori e che si forma la sera del voto, per non parlare della asserita elezione popolare di fatto del Presidente del Consiglio, in quanto non sempre i risultati elettorali sono stati netti in entrambe le Camere e in varie legislature si sono avuti cambi sia del Governo sia del Presidente del Consiglio. Inoltre quella retorica, come più volte ha ammonito Giovanni Sartori, era fuori dalla logica della forma di governo parlamentare nella quale è il Parlamento e non il corpo elettorale a dare vita al Governo e la possibilità di una indicazione popolare deriva da contesti bipartitici o comunque dalla netta prevalenza di due partiti o di due coalizioni omogenee. Tale possibilità si realizza sempre meno anche nella prassi delle più importanti democrazie. Nello stesso Regno Unito in due delle ultime quattro legislature nessun partito ha avuto la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei Comuni e si sono formati nel 2010 un governo di coalizione conservatori-liberaldemocratici e nel 2017 un governo conservatore di minoranza fondato sull'appoggio esterno degli unionisti nordirlandesi. In altri ordinamenti democratici europei la crisi dei partiti tradizionali e l'accesso alla rappresentanza di nuove forze politiche, anche estreme o non collocabili lungo l'asse tradizionale destra-sinistra, ha determinato serie difficoltà e richiesto tempi lunghi nella formazione del Governo e dato vita a coalizioni con un'esigua maggioranza, come si è verificato in Germania e in Spagna.

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

4. La scelta di un sistema proporzionale è giustificata non solo dal rendimento non positivo dei sistemi adottati negli ultimi 27 anni, ma anche dalla considerazione degli effetti che l'adozione di sistemi maggioritari o con significative componenti maggioritarie potrebbe produrre nell'attuale contesto politico italiano. In particolare il ricorso a sistemi maggioritari, a un turno o a due turni,

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

Tale eventualità sarebbe ancora più probabile con l'attuale sistema elettorale nell'ipotesi in cui il referendum popolare approvasse la proposta di riduzione del numero dei parlamentari deliberata dal Parlamento. Infatti in tal ipotesi con la legge elettorale n. 165 del 2017 vi sarebbe una forte compressione della rappresentatività politica e territoriale, per non parlare della natura abnorme dei collegi uninominali (ciascuno dei quali al Senato avrebbe fino a un milione di abitanti). In particolare nelle Regioni più piccole la riduzione dei seggi ne determinerebbe l'intera attribuzione ai primi due o ai primi tre partiti con la esclusione di liste che potrebbero avere ottenuto un numero ragguardevole di consensi. Vi sarebbe quindi un rafforzamento dell'effetto maggioritario, il che rende ancora più necessaria una modificazione del sistema elettorale in senso proporzionale.

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



eccedenza e di seggi compensativi che renderebbe variabile il numero dei parlamentari, richiedendo in Italia una revisione costituzionale.

L'eliminazione della quota maggioritaria comporta anche il venir meno della possibilità per le liste di dare vita ad una coalizione. Ciò non esclude che fra i partiti possano esservi accordi politico-programmatici preelettorali, ma non impone che l'alleanza sia mantenuta dopo le elezioni, come del resto è già avvenuto dopo le elezioni del 2018 in conformità alla logica della forma di governo parlamentare. Ne consegue anche l'eliminazione dell'obbligo di indicare il "capo" della forza politica, che, a parte l'infelice terminologia adottata già nel 2005, risulterebbe priva di senso in un contesto proporzionalistico ed è stato varie volte smentito nella prassi, diventando del tutto ininfluenza nelle ultime due legislature, nelle quali si sono succeduti alla guida del Governo personalità che non rientravano tra i "capi" politici designati prima del voto. Infine la soppressione dei collegi uninominali va apprezzata perché determina il superamento della previsione abnorme che nell'attuale legge elettorale impone il voto congiunto al candidato nel collegio uninominale e alla lista o alle liste alle quali è collegato. Si tratta di una palese violazione della libertà dell'elettore, il quale non può esprimere un voto differenziato, com'è previsto in Germania (dove è frequentemente utilizzato) e in Italia nei Comuni con più di 15.000 abitanti e anche in alcune Regioni tra voto al candidato Sindaco o Presidente e voto di lista, che gli consente di premiare o sanzionare le candidature personali presentate dai partiti.

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

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

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

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

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

Un secondo e più serio rilievo critico riguarda la riproposizione delle liste bloccate. Questa è stata bocciata dalla Corte costituzionale con riferimento alla legge n. 270 del 2005, trattandosi di liste lunghe inserite in collegi di ampie dimensioni, che privava l'elettore della libertà di scelta dei propri rappresentanti. Successivamente la Corte ha ritenuto non in contrasto con la Costituzione la previsione contenuta nella legge n. 52 del 2015 dei capilista bloccati per tre ragioni: la ridotta dimensione dei collegi plurinominali, la limitazione del blocco ai soli capilista, la possibilità di esprimere due preferenze per gli altri candidati purché di sesso diverso. Di queste tre condizioni solo la prima viene considerata dalla proposta, con la previsione di collegi plurinominali che attribuiscono da 3 a 8 seggi alla Camera e da 2 a 8 seggi al Senato, ma non le altre due. Tra l'altro va considerato che il numero dei candidati nei collegi plurinominali viene ad essere raddoppiato, il che può suscitare qualche dubbio sulla conoscibilità dei candidati da parte degli elettori e quindi sulla legittimità costituzionale della soluzione proposta. In ogni caso la libertà dell'elettore verrebbe ad essere sacrificata per tutti i candidati, in conseguenza dell'abolizione dei collegi uninominali, e si perpetuerebbe così una situazione nella quale sono i vertici o direttamente il leader del partito a scegliere i candidati, collocando in una posizione più sicura quelli fedeli alla propria linea, o questi sono il frutto di una scelta, spesso casuale, da parte di ristretti gruppi di militanti. Ciò costituisce uno dei fattori che in passato hanno più contribuito ad accentuare il distacco tra elettori ed eletti e hanno

favorito anche il fenomeno del “transfughismo” di parlamentari che non hanno alcun rapporto di fedeltà nei confronti né del partito né degli elettori. L’alternativa di un voto con doppia preferenza di genere avrebbe diversi vantaggi: rinsalderebbe il rapporto tra elettori ed eletti, obbligando i partiti a scelte più oculate e democratiche, darebbe maggiori possibilità alla elezione di donne (come avviene nei Comuni e in metà delle Regioni), consentirebbe di superare il sistema barocco di ripartizione dei seggi a tre livelli (nazionale, circoscrizionale e collegiale) per la Camera, a due livelli (regionale e collegiale) per il Senato, derivante dalla necessità di rispettare la condizione di liste bloccate brevi posta dalla Corte costituzionale, e che favorisce il fenomeno dello slittamento di seggi tra collegi diversi. Aggiungo che sarebbe indispensabile dare attuazione al “metodo democratico” previsto dall’art. 49 Cost., disciplinando in linea generale le possibili modalità di presentazione delle candidature da parte di militanti dei partiti o anche da gruppi di elettori come fa la legge elettorale della Germania.

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

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



\*18STC0106100\*