

Proporzionale è meglio (TALPA – Volerelaluna)

Le leggi elettorali nella storia repubblicana

di Francesca Paruzzo

1. Le «leggi che stabiliscono il diritto di voto», e che definiscono «come, da parte di chi, a chi e su che cosa devono essere dati i suffragi» (C. Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, Rizzoli, 2007, libro II, cap. II, pp. 155-156), costituiscono un elemento fondamentale delle teorie sulla democrazia rappresentativa. Guardare all'evoluzione storica dei sistemi elettorali susseguitisi in Italia nel corso degli anni, consente, oggi, di far emergere l'importanza e l'urgenza di una riforma della legge elettorale in senso proporzionale che, soprattutto in seguito all'entrata in vigore della riforma costituzionale che ha portato alla diminuzione del numero dei parlamentari, possa tornare a mettere al centro del nostro sistema politico il Parlamento e la sua capacità rappresentativa.

Che l'intera architettura costituzionale abbia quale presupposto una legge elettorale così connotata, lo esprime chiaramente – come peraltro già fatto in precedenza – il 23 settembre 1947 l'Assemblea costituente: nel riproporre un emendamento, poi convertito in ordine del giorno e in tale forma approvato pressoché all'unanimità, relativo all'introduzione nel testo della Carta fondamentale di disposizioni riguardanti un sistema elettorale proporzionale, Antonio Giolitti afferma:

Il sistema di elezione ha una grande rilevanza per quella che è la fisionomia della rappresentanza popolare. Pensiamo anzi che questo particolare del sistema di elezione [...] abbia un rilievo costituzionale anche maggiore che non altre norme che sono state inserite nel progetto di Costituzione, come la data di convocazione delle Camere e la durata delle Camere stesse. [...] In questo senso, abbiamo proposto il sistema proporzionale come quello che riteniamo più idoneo e adeguato allo sviluppo della democrazia moderna, [anche per] la garanzia che costituisce per i diritti delle minoranze, in particolare per il loro diritto ad essere adeguatamente rappresentate nel Parlamento e ad avere quell'influenza che corrisponde al loro peso e alla loro entità nella vita politica del Paese.

La scelta della legge elettorale, all'esito della discussione in Assemblea costituente, è alla fine rimessa al legislatore ordinario, ma l'adozione di un criterio proporzionale da porre alla base dell'elezione dei rappresentanti in Parlamento appare, sin da allora, quello più coerente con l'idea di democrazia in quella sede delineata dai costituenti: un'idea in grado di consentire l'espressione di interessi differenti, tutti presenti all'interno della società, a partire dal riconoscimento e dalla valorizzazione del pluralismo, della discussione e del conflitto e in cui il principio di maggioranza, necessario affinché possano operare le Camere elettive, sia contemperato dalla tutela di quelle minoranze in grado di trovare voce nella dinamica rappresentativa.

2. Dal 18 aprile 1948, quando si tengono le prime elezioni politiche della Repubblica, al 1993 la normativa elettorale è così orientata in senso proporzionale, a parte la breve parentesi, nel 1953, della c.d. *legge truffa*, abrogata l'anno successivo, che prevedeva un sistema volto ad assegnare un premio di maggioranza, costituito dal 65% dei seggi, ai partiti o alla coalizione di partiti che avesse superato il 50% dei voti validi (circostanza invero mai verificatasi).

È solo con l'approvazione, in seguito al referendum del 18 aprile 1993, delle leggi n. 276 e n. 277 del 4 agosto 1993 (il c.d. *Mattarellum*), che si introduce, in Italia, un sistema elettorale misto: maggioritario a turno unico per la ripartizione del 75% dei seggi e proporzionale con liste bloccate per il rimanente 25% dei seggi alla Camera, mentre al Senato, sempre per il rimanente 25%, era previsto il recupero proporzionale dei più votati non eletti attraverso un meccanismo di calcolo denominato "scorporo".

Tale sistema elettorale rimane in vigore fino al 2005, quando è sostituito dalla legge n. 270 del 21 dicembre 2005, descritta dal suo principale promotore, l'ex ministro Roberto Calderoli, con termini così dispregiativi da indurre il politologo Giovanni Sartori, successivamente, a etichettarla *Porcellum*. Per quanto ispirato alle medesime aspirazioni di governabilità e stabilità del *Mattarellum*, il *Porcellum* introduce un sistema proporzionale con premio di maggioranza (alla Camera era garantito un minimo di 340 seggi alla lista o coalizione di liste che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti a livello nazionale, mentre al Senato era garantito il 55% dei seggi assegnati in una determinata Regione alla lista o coalizione di liste che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti a livello regionale), con liste bloccate (l'elettore si limitava a votare per liste di candidati predeterminate senza possibilità di indicare preferenze) e con l'obbligo, per ciascuna forza politica e contestualmente alla presentazione dei simboli elettorali, di depositare il proprio programma e indicare il proprio "capo"; quale ulteriore correttivo a un sistema proporzionale puro, erano previste altresì soglie di sbarramento pari, per la Camera, ad almeno il 10% dei voti nazionali per ogni coalizione e al 4% per le liste non collegate e, per il Senato, a livello regionale, ad almeno il 20% per ogni coalizione e all'8% per le liste non coalizzate. L'obiettivo era così quello di creare in Parlamento una omogeneità artificiale, in grado di esprimere la fiducia per un Governo che sarebbe dovuto essere stabile, coeso ed efficiente grazie all'esclusione (dalla sfera della rappresentanza e della decisione politica) di una parte di governati, non necessariamente minoritaria. A differenza che con il *Mattarellum* (e similmente, come si vedrà, all'*Italicum*), si poteva così attribuire ad alcune forze politiche – con un meccanismo che ha costituito una vera e propria anomalia democratica –, una maggioranza assoluta in grado di consentire a queste ultime di "governare", almeno potenzialmente, senza necessità di compromessi o discussioni.

Eppure a dispetto delle aspirazioni, a questa compressione della rappresentanza (tanto con il *Mattarellum* che con il *Porcellum*) non sembrano essere seguiti i risultati attesi: la XII legislatura, che registra il mutamento del sistema elettorale in senso maggioritario, copre dal 15 aprile 1994 al 16 febbraio 1996 e vede la sostituzione del governo Dini (17 gennaio 1995 - 17 maggio 1996) a quello Berlusconi (10 maggio 1994 - 17 gennaio 1995), mentre le due successive legislature vedono, la XIII, il susseguirsi di quattro esecutivi con un Governo Prodi, due D'Alema, uno Amato, mentre, la XIV, due Governi Berlusconi. La XV legislatura, segnata dal mutamento di sistema elettorale determinato dal *Porcellum*, termina dopo due anni (28 aprile 2006 - 6 febbraio 2008), con la caduta del Governo Prodi, mentre quelle successive, vedono, nella XVI legislatura (dal 29 aprile 2008 al 23 dicembre 2012) il succedersi dei Governi Berlusconi (dall'8 maggio 2008 al 16 novembre 2011) e Monti (dal 16 novembre 2011 al 27 aprile 2013), mentre nella XVII (dal 15 marzo 2013) il Governo Renzi (il 22 febbraio 2014) sostituirsi al Governo Letta (dal 28 aprile 2013 al 21 febbraio 2014) e il primo essere sostituito dal Governo Gentiloni (12 dicembre 2016).

Sistemi elettorali connotati in senso maggioritario o con premi di maggioranza sufficientemente ampi da essere in grado di alterare i rapporti di forza tra le varie componenti della società non sono stati, quindi, in questi anni, in grado di offrire, quale contropartita alla lesione del principio rappresentativo, l'agognata governabilità e l'efficienza dei processi decisionali (v. l'articolo di Marco Revelli, *Sistema proporzionale: un'idea di democrazia*).

3. Il rischio di una distorsione del principio rappresentativo è stato alla base della pronuncia n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, che ha dichiarato parzialmente illegittimo il *Porcellum* nella parte in cui prevedeva l'assegnazione del premio di maggioranza senza imporre il raggiungimento di una soglia minima di voti alle diverse liste, in quanto «foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione». Tale sentenza, che apre la strada, almeno nella materia elettorale, a un accesso sostanzialmente diretto al giudizio di costituzionalità da parte dei cittadini – l'incidentalità del giudizio è, invero, nei fatti, ridotta alla mera presenza formale di un giudice quale semplice introduttore necessario della questione, il cui “filtro” è limitato alla valutazione circa la «non manifesta infondatezza» – prende le mosse dallo stato di incertezza sull'esatta portata del diritto politico di voto determinato dalle disposizioni del *Porcellum*, con il conseguente rischio di violazione del principio dell'eguaglianza del voto di cui all'art. 48 Costituzione: tale principio – afferma la Corte – deve essere garantito non solo in relazione al momento (statico) di concreta espressione dello stesso da parte di ciascun elettore, ma, in una prospettiva dinamica, anche alla luce della legittima aspettativa propria di ogni elettore a che, nella composizione dell'assemblea, «non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del peso di quello in uscita, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014). La democrazia, in fondo, per essere tale, «esige che il diritto elettorale sia non soltanto il più universale, ma anche il più eguale possibile. Ciò significa che l'influenza esercitata da ciascun votante sul risultato dell'elezione deve essere la medesima, ossia, in altri termini, che il peso di ogni votante deve essere eguale a quello di ogni altro votante» (H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Edizioni di Comunità, p. 299). Se così è, è però necessario evitare una sorta di irrazionalità interna della legislazione elettorale attraverso cui i correttivi al sistema proporzionale eventualmente previsti (in particolare un premio di maggioranza assegnato senza individuare una percentuale minima di consensi da raggiungere), producano «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica [...] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto», rovesciando la *ratio* stessa di un sistema elettorale di tipo proporzionale e determinando una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale (sentenza 1 del 2014).

Così come il *Porcellum*, allo stesso modo, è dichiarata incostituzionale la legge elettorale n. 52 del 6 maggio 2015, entrata in vigore il 1 luglio 2016 (il c.d. *Italicum*) e riguardante l'elezione della sola Camera dei deputati, poiché la riforma costituzionale – poi bocciata al referendum del 4 dicembre 2016 – prevedeva l'abolizione del Senato come camera elettiva. Tale normativa stabiliva che la lista che avesse ottenuto più del 40% al primo turno (o che avesse vinto al ballottaggio) avrebbe ottenuto un premio di maggioranza pari a 340 seggi. Se nessuna lista avesse superato il 40%, si sarebbe dovuto procedere al ballottaggio tra i due partiti che avessero ottenuto il maggior numero di voti al primo turno (indipendentemente dalla percentuale raggiunta). La soglia di sbarramento per entrare in Parlamento era fissata al 3% e solo i capilista – che potevano candidarsi in più di un collegio elettorale fino a un massimo di 10 – erano bloccati, mentre dal secondo candidato in poi era possibile esprimere al massimo due preferenze.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 35 del 2017, che si pone pienamente nel solco della pronuncia n. 1 del 2014, dichiara, però, parzialmente incostituzionale anche l'*Italicum*, trasformandolo in una legge proporzionale corretta da un ampio premio di maggioranza (che viene, così, mantenuto). In questo caso, la pronuncia di incostituzionalità riguarda il meccanismo del ballottaggio sotto tre profili: a) una lista poteva accedervi anche

solo raggiungendo il 3% dei voti al primo turno; b) al ballottaggio, la soglia del 50% più uno dei voti necessari per ottenere il premio si calcolava sui voti validi espressi e non sugli aventi diritto; c) non erano consentiti apparentamenti o collegamenti tra liste. La Corte costituzionale, di nuovo, similmente che con il *Porcellum*, afferma quindi che il sistema delineato attraverso l'*Italicum*, portava con sé il rischio di determinare un'irragionevole compressione dei principi di necessaria rappresentatività dell'assemblea elettiva e di uguaglianza del voto: per quanto in un sistema elettorale a base proporzionale non sia di per sé illegittimo un premio di maggioranza – se mantenuto entro determinati limiti –, esso non deve essere foriero di un'eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, quale, in questo caso, derivava dalle «concrete modalità dell'attribuzione del premio attraverso il turno di ballottaggio»; una lista, infatti, avrebbe potuto accedere ad esso anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante avrebbe potuto ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno, con ciò determinando un «effetto distorsivo analogo» a quello già censurato dalla Corte costituzionale rispetto al sistema elettorale previgente (sentenza n. 1/2014).

4. In conseguenza di questa pronuncia, è quindi approvata una nuova legge elettorale, la n. 165 del 3 novembre 2017, *c.d. Rosatellum bis*, ancora oggi vigente, che introduce un meccanismo misto per l'assegnazione dei seggi, in parte proporzionale (per il 63% dei seggi, 386 alla Camera e 193 al Senato) e in parte maggioritario (per il 37% dei seggi, 232 alla Camera e 116 al Senato). I seggi della circoscrizione estero sono invece assegnati, con metodo proporzionale. Oggi, in forza dell'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale che ha portato il numero di deputati a 400 e il numero di senatori a 200, i collegi elettorali sono stati ridefiniti: alla Camera sono eletti 245 deputati con metodo proporzionale e 147 con metodo maggioritario; al Senato, invece, rispettivamente 122 e 74. Il *Rosatellum bis* prevede poi una duplice soglia di sbarramento: del 3% dei voti validi a livello nazionale per ciascuna lista singola o coalizzata (con eccezioni per le aree in cui siano presenti minoranze linguistiche) e del 10% per le coalizioni costituite in modo omogeneo sul territorio nazionale (con almeno una delle liste collegate sopra la soglia del 3%). A queste ultime è poi riconosciuta la possibilità di utilizzare i voti ottenuti dalle liste collegate rimaste sotto soglia, purché con una percentuale superiore all'1% a livello nazionale. Al di sotto, i voti conferiti non vengono in alcun modo conteggiati ai fini dell'attribuzione di seggi elettorali e vanno, così, persi. Quanto ai singoli candidati, la legge dispone il sistema delle “liste bloccate”, compensate tuttavia dalla previsione di un elenco di nominativi numericamente esiguo (2-4 candidati predisposti sulla base del principio dell'alternanza di genere), così da consentire quella relativa conoscibilità e valutabilità prescritta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014. Inoltre, i seggi assegnati nei collegi uninominali con sistema maggioritario sono attribuiti al candidato più votato nel collegio (anche se la forza politica a cui appartiene non ha ottenuto il 3% dei voti a livello nazionale) e i voti dei candidati vincenti nei collegi uninominali diventano altresì utili all'aggiudicazione di un seggio nella quota proporzionale.

Molti sono i profili di criticità ascrivibili alla legge n. 165 del 2017 (v. articolo di Michele Della Morte, *Il Rosatellum e la “sostanza” del sistema costituzionale*): dal divieto di voto disgiunto per cui a fronte di due canali di costruzione della rappresentanza, operanti secondo criteri differenti – l'uno maggioritario e incentrato sui candidati, l'altro proporzionale e incentrato sui partiti – l'elettore è costretto a esprimersi con un unico suffragio; al fatto che gli elettori che hanno votato per il candidato vincente nel collegio uninominale esprimono un voto che vale doppio, in quanto serve a eleggere sia il candidato nel collegio uninominale sia a partecipare alla ripartizione proporzionale dei seggi del

collegio plurinominale: in tal modo, l'uguaglianza del voto è rispettata solo "in entrata" (quando, cioè, si vota), non anche "in uscita" (quando, cioè, i voti si trasformano in seggi); fino alla considerazione per cui è impossibile, per l'elettore, prevedere con ragionevole certezza quale sarà il candidato che il suo voto contribuirà a eleggere nel collegio plurinominale: le liste corte (più corte dei candidati che possono essere eletti in ciascun collegio) e le pluricandidature impongono, infatti, la previsione di un complesso sistema di slittamento per far fronte al rischio delle liste incapienti, con il risultato che non solo l'eletto può provenire da un collegio plurinominale diverso, ma addirittura da una diversa circoscrizione.

In questo contesto che, a seconda degli equilibri di governo, ondeggia tra un sistema proporzionale con alta soglia di sbarramento e fascinazioni di tipo maggioritario, si aggiunge, oggi, come detto, la riduzione del numero di parlamentari (da 945 a 600) che mina il principio rappresentativo in forza di una pretesa di maggiore omogeneità, efficienza e velocità decisionale, in aperto contrasto con la volontà manifestata dagli stessi costituenti; invero, questi ultimi elaborarono un meccanismo in grado di riprodurre la complessità della società italiana, non stabilendo un numero fisso di parlamentari (poi definito dalla legge costituzionale n. 2 del 1963 in 630 deputati e 315 senatori), ma in rapporto alla popolazione: un deputato ogni 80mila abitanti (o frazione superiore ai 40mila) e un senatore ogni 200mila abitanti (o frazione superiore ai 100mila). Se il rapporto con 630 deputati e 315 senatori era di un deputato ogni 96mila abitanti e di un senatore ogni 191mila abitanti, oggi, con la riforma, è salito a un deputato ogni 151mila abitanti e a un senatore ogni 302mila abitanti.

Appare evidente, alla luce di ciò, come il ridimensionamento delle istituzioni elettive non sia in grado di contemperare, sul piano della capacità rappresentativa, l'eterogeneità presente nella società, che può trovare tutela, in questo momento, solo nell'adozione di un sistema elettorale proporzionale puro (v. l'articolo di Marco Revelli, *Sistema proporzionale: un'idea di democrazia*). Solo quest'ultimo, nelle condizioni date dal nostro sistema politico, si presenta infatti in grado di rafforzare le basi della nostra democrazia, migliorare il funzionamento dei nostri apparati governativi, tutelando, contestualmente, le minoranze: non si tratta, in definitiva, solo di "numeri" e di tecniche di distribuzione dei seggi, ma di ciò che consente al meccanismo della rappresentanza di funzionare con il necessario equilibrio (v. articolo di Francesco Pallante, *Perché la mancanza di una maggioranza assoluta è un bene per la democrazia*).