

## *Proporzionale è meglio (TALPA-Volerelaluna)*

### **Per una nuova legge elettorale: il disegno di legge in discussione e le alternative**

di Gaetano Azzariti

1. Rispetto al sistema elettorale vigente (legge n. 165 del 2017) (v. articolo di Michele Della Morte, *Il Rosatellum e la “sostanza” del sistema costituzionale*), due sono le principali novità del disegno di legge in discussione alla Camera (cosiddetto Brescellum): da un lato, l’eliminazione dei collegi uninominali a favore di un sistema integralmente di liste bloccate; dall’altro, la rimodulazione – tendenzialmente verso l’alto – delle attuali soglie di sbarramento<sup>1</sup>.

Nel primo caso, eliminati i seggi uninominali, l’effetto è quello di aumentare il numero dei candidati inseriti nelle liste bloccate, allungandole<sup>2</sup>; nel secondo caso si tende a mitigare l’impianto proporzionale della legge impedendo alle forze minoritarie l’accesso alla rappresentanza parlamentare<sup>3</sup>. Mi limiterò a rapide considerazioni critiche su entrambi gli aspetti richiamati al fine di evidenziare soluzioni alternative che meglio sembrano poter conseguire lo scopo che viene indicato dagli stessi proponenti di «meglio garantire il pluralismo territoriale e politico della rappresentanza» (così si scrive nella relazione illustrativa).

2. Per quanto riguarda la scelta a favore delle liste bloccate, il peggior difetto è che essa non sembra tenere in considerazione le indicazioni formulate dalla Consulta. Questa, infatti, è stata chiara nell’affermare che sono incostituzionali quei sistemi a liste bloccate che, com’è nell’ipotesi che si vuole ora adottare, «non consent[ono] all’elettore alcun margine di scelta dei propri rappresentanti, prevedendo un voto per una lista composta interamente da candidati bloccati», rafforzando tale dichiarazione con la constatazione che in tal modo «alla totalità dei parlamentari, senza alcuna eccezione, manca [...] il sostegno della indicazione personale degli elettori, in lesione della logica della rappresentanza prevista dalla Costituzione» (sentenza n. 1 del 2014, ripresa dalla successiva n. 35 del 2017). Vero è che, poi, la stessa Corte svolge alcune precisazioni che rendono meno “assoluto” il principio, ritenendo rilevante l’ampiezza delle circoscrizioni, il numero dei candidati inseriti in lista e la loro effettiva conoscibilità. La questione può dunque essere controversa e non voglio preannunciare esiti certi. Mi limito a evidenziare l’esistenza di tale forte criticità costituzionale e a rilevare che, ove fosse approvato un sistema interamente a liste bloccate, l’ultima parola spetterà certamente alla Consulta, quando sarà chiamata a chiarire i suoi precedenti. Un legislatore accorto dovrebbe seguire altre strade per evitare il rischio

---

<sup>1</sup> Le altre innovazioni, su cui non potremo qui intrattenerci, sono costituite: dall’introduzione di un “diritto di tribuna” per quelle formazioni politiche che non raggiungono le soglie di sbarramento, ma che superano dei quozienti minimi entro alcune circoscrizioni; dalla cancellazione di tutti i riferimenti alle “coalizioni di liste” contenute nella normativa elettorale vigente; dall’eliminazione della necessità di indicare il “capo” della forza politica per le liste concorrenti; si stabilisce infine il principio dell’alternanza di genere nella collocazione dei candidati entro le liste bloccate.

<sup>2</sup> Si prevede, infatti, che l’attuale tetto di quattro candidati come numero massimo per ogni singola lista in ciascuno dei collegi plurinominali possa essere raddoppiato.

<sup>3</sup> Secondo quanto previsto dal testo attualmente in discussione possono accedere al riparto le liste che superano la soglia del 5 per cento dei voti validi espressi a livello nazionale, oppure la soglia del 15 per cento dei voti validi espressi nella Regione in cui sono presentate liste espressione di minoranze linguistiche. Nel sistema vigente la soglia è del 3 per cento per le singole liste (al 10 per cento per le coalizioni di liste), mentre è stabilita la soglia del 20 per cento per le liste regionali rappresentative delle minoranze linguistiche.

di ricadere nella ennesima imbarazzante situazione di vedere il proprio operato essere censurato dal giudice costituzionale.

Quali diverse strade?

Proprio la Consulta ha fornito un'indicazione quando ha rilevato come la necessità di «garantire l'effettiva conoscibilità dei candidati e con essa l'effettività della scelta e della libertà del voto» verrebbe assicurata da un sistema basato sui collegi uninominali.

Non v'è dubbio, infatti, che la scelta uninominale assicurerebbe una stretta vicinanza dei candidati agli elettori del collegio e dunque un collegamento diretto con il territorio, mentre l'opzione proporzionale – come dopo vedremo, senza bisogno che sia fissata una elevata soglia – eviterebbe il rischio (che viene invece corso dai sistemi uninominali che operano in ambiente iper-maggioritario) di comprimere eccessivamente il principio della rappresentanza democratica, «sulla quale – per riprendere ancora la parole della Consulta – si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente». Si tratterebbe, in sostanza, di superare l'attuale sistema misto in senso esattamente opposto rispetto alle scelte operate. Vediamo le ragioni che possono sostenere un simile modello.

Anzitutto, un'opzione univocamente uninominale imporrebbe una moltiplicazione dei collegi, tanto più utile vista la diminuzione del numero dei parlamentari. L'intero territorio nazionale potrebbe venir suddiviso, in via di principio, in collegi dalle dimensioni le più ridotte possibili: tanti quanti sono i seggi da distribuire (400 per la Camera, 200 per il Senato secondo la riforma costituzionale approvata)<sup>4</sup>, al fine di assicurare una maggiore e più ravvicinata rappresentanza territoriale.

Non meno rilevante è un altro aspetto che sarebbe opportuno considerare. Un tale sistema finirebbe per definire un più giusto equilibrio tra la responsabilità delle forze politiche e scelta degli elettori. Permetterebbe, infatti, in capo ai partiti il potere di presentazione delle candidature uninominali<sup>5</sup>, ma queste saranno determinazioni più trasparenti: non si potranno più “nascondere” personaggi poco raccomandabili entro un'eterogenea lista di designati. La decisione su chi va a rappresentare la singola formazione politica entro un particolare collegio sarà univoca e determinante per conseguire sia il successo individuale (del singolo candidato), sia collettivo (della forza politica collegata).

Mi sembra di poter aggiungere che la riduzione massima possibile dell'ambito territoriale dei collegi appare una misura importante per cercare di riattivare il circuito della rappresentanza in un tempo in cui il popolo sembra sempre più distante dalle istituzioni democratiche, come dimostra lo spaventoso calo di partecipazione al voto. In piccoli collegi il confronto tra le forze politiche si avvicina e può rendersi materialmente visibile. Maggiormente identificabili le diverse proposte politiche perché esse non verrebbero solo trasmesse da leader nazionali – forse popolari però certamente lontani – ma anche dai rappresentanti locali in competizione tra loro. Sarebbe questo un modo per porre in più stretta relazione la politica e i cittadini, nonché per dare una legittimazione effettiva e autonoma ai nostri rappresentanti nelle istituzioni democratiche.

Sarebbe compatibile la scelta uninominale con l'adozione di un sistema proporzionale di distribuzione dei seggi? La risposta non può che essere positiva. Senza bisogno di considerare la Germania (ove il sistema è assai più complesso, v. articolo di Diletta Pamelin, *L'Europa preferisce il proporzionale. Cenni ai sistemi elettorali in Europa*), basta guardare la nostra storia. È questo un sistema collaudato e che si pone in conformità con gli

---

<sup>4</sup> La perfetta coincidenza tra distribuzione dei seggi e collegi uninominali è falsata dall'esistenza dei collegi esteri, tutt'altro che “piccoli”, anzi proprio la riduzione del numero dei parlamentari esteri (da 12 a 8 per la Camera e da 6 a 4 per il Senato) renderà ancora più ampie tali circoscrizioni elettorali. Sarebbe questo un'altra ragione per giungere ad abolire questo tipo di rappresentanza parlamentare. Ma, evidentemente, ciò esula dalla riflessione che stiamo ora svolgendo.

<sup>5</sup> S'intende che spetterà poi alle singole forze politiche stabilire le modalità di individuazione dei candidati, potendosi adottare liberamente ogni diversa procedura in proposito: selezionati dagli organi dirigenti, in base a primarie interne, sulla base di consultazioni on line nelle piattaforme di partito, o altro ancora.

obiettivi indicati di garanzia del pluralismo politico e territoriale della rappresentanza. È il modello definito con la legge n. 29 del 1948 per l'elezione dei membri del Senato (riproposta anche in seguito – per un breve periodo tra il 1993 e il 2011 – per l'elezione dei consigli provinciali) (v. l'articolo di Francesca Paruzzo, *Le leggi elettorali nella storia repubblicana*).

Per molti il difetto maggiore di un sistema uninominale utilizzato entro un assetto proporzionale è rappresentato dal fatto che non si assicura il seggio al candidato che consegue la maggioranza relativa dei voti entro il singolo collegio. E in effetti, la distribuzione proporzionale s'impone sulla candidatura all'uninomiale, prevale cioè l'indicazione al partito rispetto a quella alla persona. Questo può apparire intollerabile entro una prospettiva di personalizzazione della rappresentanza, che è propria dei sistemi maggioritari, non invece entro una visione più complessa di una rappresentanza istituzionale che sia anche sociale. L'elettore, dunque, con il suo voto sicuramente contribuisce (*pro quota*) al successo della lista, sceglie inoltre un rappresentante. Non ha la certezza di far ottenere il seggio per il suo candidato in base ai risultati di collegio, ma si sarà assicurato in ogni caso un confronto diretto con colui che la forza politica ha indicato come rappresentante di quel territorio, mentre ciascun candidato – quale che sia il risultato personale – sarà rappresentante tanto del partito di appartenenza quanto degli elettori del territorio. L'alternativa delle liste bloccate appare peggiore: il voto dell'elettore per il candidato è “al buio”, mentre quest'ultimo dovrà rispondere solo al partito che lo ha inserito in lista.

3. La seconda importante modifica che si vuole introdurre è quella relativa alla rimodulazione delle soglie di sbarramento, al fine dichiarato di evitare un'eccessiva frammentazione e assicurare maggiore stabilità alle maggioranze parlamentari. Anche in questo caso, per una valutazione non astratta della proposta, è opportuno anzitutto ricordare che la riduzione del numero dei parlamentari stabilita dalla nuova legge costituzionale comporterà già di per sé l'introduzione di una *soglia naturale* e un innalzamento di fatto rispetto a quelle attualmente previste. La conquista di un seggio per le forze minori è tanto più arduo quanto più diminuisce il numero dei seggi disponibili. Il passaggio da 315 a 200 membri al Senato e da 630 a 400 per la Camera rappresenta dunque già un vantaggio per le forze maggiori e una soglia implicita per quelle minori che dovranno ottenere un numero maggiore di voti per assicurarsi un minor numero di eletti. Questa è la ragione per la quale soglie elevate in Europa si hanno nei casi di Assemblee elettive assai numerose. In Germania la soglia del 5% si pone a fronte di una Camera bassa (il *Bundestag*) attualmente composta da oltre 700 membri.

D'altra parte, il nuovo assetto costituzionale legato alla riduzione dei membri del Parlamento potrebbe anche favorire il conseguimento degli auspicati obiettivi di governabilità e funzionalità dell'organo legislativo per altra via, senza bisogno di sbarrare la strada al pluralismo politico. Può, infatti, confidarsi sul fatto che organizzare i lavori di un collegio ridotto numericamente a 200 senatori ovvero a 400 deputati potrebbe rivelarsi meno complesso che non in passato.

Vero è che se si volesse realmente affrontare la questione della più efficiente organizzazione dei lavori e del ruolo del Parlamento si dovrebbe – finalmente e con coraggio – tornare a pensare alle ragioni che, da molto tempo, hanno reso “ingovernabili” le Assemblee e paralizzato la dialettica politica in Parlamento. Il tema diventerebbe allora quello – assai impegnativo – della razionalizzazione della nostra forma di governo parlamentare, collegata alla necessità di assicurare una maggiore autonomia del Parlamento dal Governo. In questo quadro limitare la presenza delle forze politiche minori elevando la soglia di accesso nella competizione elettorale sembra essere sbagliato, rappresentando una soluzione contraria a una logica inclusiva della democrazia parlamentare.