



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2017

«Legislazione elettorale:
5 modelli a confronto»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2017

Introduzione alla Ricerca

1. La ricerca condotta dai partecipanti al Seminario 2017 ha avuto ad oggetto il sistema elettorale per l'elezione del Parlamento. Come per gli anni precedenti, la scelta del tema, concordata con i nostri referenti di Camera e Senato, è stata dettata dall'esigenza di approfondire un aspetto della nostra vita istituzionale divenuto di grande attualità.

Le vicende che ci sono alle spalle sono note: la parziale dichiarazione di incostituzionalità della legge 270/2005 (c.d. *porcellum*), il rigetto per via referendaria nel dicembre 2016 della riforma costituzionale approvata in via definitiva dal Parlamento nell'aprile 2016, la parziale dichiarazione di incostituzionalità della legge 52/2015 (c.d. *italicum*), legge peraltro destinata ad operare solo per la Camera dei deputati, in quanto strettamente legata all'ipotesi di riforma costituzionale che prevedeva un Senato ad elezione indiretta. Tutto ciò ha determinato una situazione di grande incertezza e confusione con due leggi per i due rami del Parlamento diverse in alcuni degli aspetti più qualificanti, ovvero, in particolare: *a*) il premio di maggioranza (presente alla Camera, anche se difficilmente conseguibile essendo condizionato al raggiungimento da parte della lista più votata del 40% dei voti validi; assente al Senato, essendo ormai previsto un sistema proporzionale su base regionale); *b*) l'apparentamento in coalizione, previsto, ma privo di una disciplina espressa, al Senato e senza essere collegato all'assegnazione di un premio di maggioranza; escluso alla Camera; *c*) l'individuazione delle soglie di sbarramento (3% su base nazionale alla Camera; in ciascuna Regione al Senato, 8% per le liste singole o che facciano parte di coalizioni con meno del 20% dei voti; 3% per le liste che facciano parte di coalizioni che abbiano superato detta percentuale); *d*) la dimensione delle circoscrizioni (Regioni per il Senato; collegi plurinominali alla Camera); *e*) i capilista bloccati (previsti solo per la

Camera); f) la disciplina del voto di preferenza (gli elettori possono esprimerne una al Senato, in circoscrizioni ampie; due, secondo lo schema della doppia preferenza di genere e in collegi plurinominali di ridotte dimensioni, alla Camera); g) la tutela della rappresentanza di genere (disposizioni attuative dell'art. 51, primo comma, Cost. sono previste solo alla Camera).

Le differenze appaiono tali che, se non corrette sollecitamente (non manca molto alla fine dell'attuale legislatura), portano con sé il rischio serio di una assoluta ingovernabilità del Paese.

La ricerca che oggi presentiamo non mira certo ad inserirsi nel dibattito iniziato in Parlamento proprio in questi giorni su una proposta di nuova legge elettorale per entrambi i rami del Parlamento, ma si propone più semplicemente di offrire qualche elemento di riflessione generale sul tema indicato.

2. Come di consueto, il taglio della ricerca è comparatistico. Oltre all'Italia, si sono scelti quali ordinamenti da studiare dallo specifico punto di vista prescelto la Francia, la Germania, la Spagna e l'Inghilterra. Una scelta non casuale sol che si pensi che in materia elettorale, il dibattito italiano ruota da oltre un ventennio intorno ai modelli elettorali di questi quattro Paesi e che, non a caso, anche le ipotesi oggi in discussione si rifanno espressamente, come vedremo, ad uno di essi (ossia quello tedesco).

L'idea centrale è stata quella di esaminare questi diversi modelli elettorali non soltanto sul piano della loro regolazione formale, ma anche se non soprattutto nella loro resa fattuale, alla luce del contesto istituzionale e politico nel quale hanno operato e operano. Non pare dubbio, infatti, che in sé i modelli elettorali dicono poco se non rapportati al quadro generale rappresentato dagli elementi caratterizzanti la forma di governo e il sistema politico partitico.

Seguendo questa impostazione si è chiesto agli estensori dei singoli rapporti di mettere in luce gli sviluppi più significativi che i vari modelli hanno conosciuto, i limiti che si sono nel tempo evidenziati, le prospettive che vanno maturando in presenza delle principali tendenze in atto.

3. La lettura dei rapporti mette in evidenza ovviamente le notevoli diversità che presentano i modelli presi in esame: si va dal maggioritario a turno unico in collegi uninominali, inglese, al sistema misto, collegi uninominali e soglia di sbarramento tedesco, al sistema proporzionale circoscrizionale, con soglia di sbarramento della Spagna (*Congresso dei*

deputati), al sistema maggioritario a doppio turno in collegi uninominali della Francia. Tutte differenze che si spiegano se poste in relazione ai dati di contesto più sopra richiamati. Eppure, al di là di questi dati, se si guarda con attenzione agli sviluppi più recenti delle vicende elettorali e politiche di questi Paesi, è possibile rilevare un elemento che sembra accomunare le diverse esperienze studiate. In estrema sintesi, tale elemento è rappresentato da una accentuata mobilità del sistema politico-partitico che, sia pure in varia misura, comincia a creare qualche difficoltà al funzionamento di sistemi elettorali da tempo consolidati e sperimentati. Si registra, infatti, un po' dappertutto la nascita di partiti "nuovi", nel senso che quasi sempre non appartengono alle grandi famiglie politiche che hanno fondato o ricostituito i sistemi politici nazionali del Secondo dopoguerra, ma sono semmai il frutto dello scontento, della sfiducia e sovente del risentimento che molte opinioni pubbliche nazionali riversano sui partiti tradizionali in una crescente e pervasiva delegittimazione sostanziale della stessa funzione rappresentativa, delle sue istituzioni e dei suoi attori. Di qui nuovi imprenditori politici e nuove formazioni politiche che si propongono più come "movimenti" che partiti, alternativi al "sistema" o all'establishment nel tentativo di alimentare e di intercettare gli orientamenti di breve periodo di elettorati sempre più incerti, volatili e volubili, quando non indifferenti. E comunque privi di ancoraggi ideologici e valutativi durevoli. Di qui un'offerta politica che, anziché *rappresentanza* si propone talvolta come sua stessa negazione, preferendo "trasmettere" i istanze pragmatiche di carattere trasversale e dunque difficilmente classificabili secondo le ordinarie categorie (sinistra, centro, destra): al di là del Movimento 5 stelle in Italia, si pensi a *Podemos* e *Ciudadanos* in Spagna, a *République en marche* di Emmanuel Macron, *La France Insoumise* di Jean-Luc Mélenchon e al *Front National* in Francia, ad *Alternative für Deutschland*, *Piraten* e *Die Linke* in Germania, all'Ukip e a formazioni regionalistiche in Inghilterra.

In uno scenario che denuncia una crescente frammentazione politica non può stupire che si comincino ad avvertirne i riflessi sul funzionamento dei sistemi elettorali, che anche se maggioritari, non sempre riescono a produrre maggioranze omogenee (il riferimento è, da ultimo, alle più recenti elezioni britanniche). I sistemi elettorali che già si trovano impreparati a far fronte a questi nuovi fenomeni, più ancora lo saranno nel prossimo futuro se non punteranno a qualche cambiamento, che non si limiti ad innalzare le soglie minime di accesso alle aule parlamentari. Si ripropone così in termini generali il problema centrale che ogni legislatore elettorale deve affrontare e risolvere, ossia quello di trovare un equilibrio efficace tra l'esigenza di conferire alle assemblee elettive l'immagine e l'accreditamento pluralistico delle molteplici offerte di rappresentanza che si confrontano

in un sistema politico, insomma: una rappresentatività almeno formale e simbolica (...altro è una rappresentatività “efficiente”); e, d’altra parte, la possibilità e la capacità di un parlamento di sostenere, consentire, legittimare l’azione di governo: ossia, di produrre maggioranze coese e durevoli su cui fondare e con cui alimentare una qualche effettiva “governabilità”. Dunque, perseguendo soluzioni dotate della flessibilità necessaria per una democrazia funzionante ma anche capace di dar forma e riconoscimento al divenire dell’offerta e della domanda di rappresentanza.

Si spiega così il fiorire di proposte che puntano ad accentuare l’elemento proporzionalistico anche in sistemi che da sempre sono lontani dalla logica propria di tale principio. Per ora si tratta solo di proposte che animano il dibattito tra addetti ai lavori, ma che appaiono particolarmente significative: si pensi, solo per fare un esempio, alla proposta avanzata in Francia dal comitato presieduto da Jospin (*Pour un renouveau démocratique*, rapporto pubblicato nel 2012) che prevedeva la riserva del 10% dei seggi dell’Assemblea Nazionale ad un’unica circoscrizione nazionale nell’ambito della quale sarebbero stati assegnati secondo il principio proporzionale, con un unico turno elettorale, senza alcuna soglia di sbarramento. Ma lo stesso referendum elettorale britannico del 2011, pur fallito, si proponeva di sostituire il sistema *plurality* con quello del voto alternativo, allo scopo di limitare gli effetti torsivi del modello *first-past-the-post*. Da parte sua, la legge elettorale per il *Bundestag* tedesco è andata incontro ad alcune modifiche ed aggiustamenti in ossequio ad una giurisprudenza del Tribunale costituzionale che ha imposto meccanismi di riequilibrio nell’assegnazione dei seggi all’insegna del principio proporzionale.

4. Nel solco di questa tendenza generale si iscrive anche l’esperienza italiana: un Paese da sempre ad accentuato multipartitismo (oggi non certo venuto meno) che, dopo decenni di scelta proporzionalistica, è approdato prima ad un sistema misto a tendenza maggioritaria (il c.d. *Mattarellum*), ad un proporzionale con alto premio di maggioranza (il citato *Porcellum*), ad un maggioritario forte (*l’Italicum*), nella speranza, risultata vana, di poter riconfigurare solo con la legge elettorale il sistema politico, correggendone, se non addirittura eliminandone la caratteristica storica.

Oggi, la proposta di riforma in campo, la cui sorte sembra peraltro assai incerta dopo il rinvio del testo in Commissione deciso nella seduta della Camera dei deputati dell’8 giugno scorso, sembra consapevole del mancato raggiungimento del loro obiettivo da parte delle leggi elettorali che abbiamo alle spalle e punta a ridefinire l’equilibrio tra rappresentatività e governabilità, a partire dalla considerazione realistica di quello che è l’assetto plurale del nostro sistema partitico.

In concreto, il testo prefigura un sistema di elezione per i due rami del Parlamento che si richiama, ma solo per alcuni aspetti, a quello vigente per l'elezione del *Bundestag* tedesco.

Per quanto riguarda la Camera, si prevede un sistema elettorale proporzionale (con il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti). I seggi sono attribuiti a livello nazionale tra le liste che abbiano ottenuto il 5% a livello nazionale (una deroga è prevista in favore delle liste rappresentative di minoranze linguistiche, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in Regioni ad autonomia speciale il cui statuto preveda una particolare tutela di tali minoranze, che abbiano conseguito almeno il 20% dei voti validi espressi nella stessa circoscrizione). I seggi sono quindi traslati in 28 circoscrizioni (coincidenti con le Regioni, fatta eccezione per quelle più popolose) nelle quali sono compresi 225 collegi uninominali individuati in un'apposita tabella allegata al disegno di legge sulla base dei collegi previsti per il Senato da un decreto attuativo della legge Mattarella (d.lgs. 535/1993), fino all'entrata in vigore della loro rideterminazione che è demandata ad un apposito decreto legislativo.

Ciascuna formazione politica presenta le candidature unitariamente nei collegi uninominali e in una lista circoscrizionale corta (non è possibile presentare più di un terzo dei seggi assegnati alle liste circoscrizionali stesse; in nessun caso, unalista può avere un numero di candidati inferiore a due e superiore a sei), nel rispetto di regole poste a tutela dell'equilibrio di genere (per cui: 1. a pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste circoscrizionali i candidati sono collocati in un ordine alternato di genere; 2. nel complesso delle candidature presentate da ogni lista nei collegi uninominali a livello nazionale, nessuno dei sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60%; 3. nel complesso delle liste circoscrizionali presentate da ciascuna lista a livello nazionale nessuno dei sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60% quanto alla posizione di capolista).

Per quanto riguarda il Senato, vi sono alcune varianti: in particolare: 1) i seggi sono attribuiti a livello regionale; 2) i collegi uninominali sono complessivamente 112, fino all'entrata in vigore del decreto legislativo già richiamato, delineati sulla base dell'unione di due o più collegi previsti dal d.lgs. 536/1993; 3) la lista circoscrizionale, con riferimento alla Lombardia, può comprendere fino a sette candidati.

Sia per la Camera che per il Senato non è possibile candidarsi in più di un collegio uninominale o in un più liste circoscrizionali: è quindi ammessa la contemporanea candidatura in un solo collegio uninominale e in una sola lista circoscrizionale.

L'elettore può esprimere un solo voto, che si estende pertanto sia al candidato nel collegio uninominale sia alla lista circoscrizionale, bloccata, ad esso collegata (non essendo possibili collegamenti plurimi, ovvero tra un candidato uninominale e più liste circoscrizionali).

Il numero di seggi spettante a ciascuna lista è assegnato in primo luogo ai vincitori nei collegi uninominali e quindi ai candidati della lista circoscrizionale (a tale scopo, per arginare ma senza eliminare il rischio che una lista ottenga meno seggi totali rispetto al numero di collegi uninominali eventualmente vinti, il numero dei collegi stessi risulta più basso che in Germania, ovvero circa il 37% del totale) e, eventualmente, ai migliori perdenti nei collegi uninominali.

Rimangono confermate la disciplina della ripartizione dei seggi prevista per la Circoscrizione estero, per la Regione Valle d'Aosta e per il Trentino Alto Adige.

La proposta in questione fa propria la scelta per sistemi elettorali per i due rami del Parlamento che appaiono sostanzialmente omogenei e quindi tali da soddisfare le indicazioni contenute nell'ultima parte della sent. 35/2017 («La Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»).

Tuttavia, la nuova legge rinuncia ad ogni congegno, quale premi di maggioranza o elezione di una quota significativa di parlamentari con metodo maggioritario, che ha connotato la legislazione elettorale fino dal 1993, anche in ossequio a tesi, quali quella che vorrebbe privilegiare sistemi elettorali tali da produrre sicuri vincitori “la sera delle elezioni”, che nelle loro connotazioni più estreme sono state censurate dalla più recente giurisprudenza costituzionale (sentt. 1/2014; 35/2017).

Un secondo elemento critico è dato dall'esercizio del diritto di voto; diversamente da quanto avviene in Germania, non è previsto il c.d. voto disgiunto, per cui l'elettore non può differenziare la scelta per il collegio uninominale e quella per la lista circoscrizionale. In Germania la possibilità di voto disgiunto (nella prassi ampiamente praticata) costituisce il cuore di quel modello di “proporzionale personalizzata” che è fatto proprio dalla legge elettorale per il *Bundestag*. Ma al di là di questo aspetto, il voto unico, in quanto maggiormente “costrittivo” per l'elettore rispetto al voto disgiunto, è apparso ad una parte dei commentatori anche di dubbia costituzionalità, alla stregua dei principi di libertà e di

personalità del voto, anche se è difficile, alla stregua delle indicazioni desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, trarre indicazioni certe. Tuttavia, soprattutto in assenza di una legge attuativa dell'art. 49 Cost., in questa proposta le indicazioni dei partiti saranno decisive ai fini dell'individuazione degli eletti.

Un terzo elemento critico è dato non solo da alcuni aspetti specifici relativi alla ripartizione dei seggi (si pensi al caso della possibile, mancata elezione di vincitori nei collegi uninominali qualora in una circoscrizione la lista ad essi collegata ottenga meno seggi rispetto al totale del numero dei vincitori nei collegi stessi) ma soprattutto dal fatto che nel modello in questione un eventuale vincitore in un collegio uninominale, ipoteticamente anche suffragato in modo ampio, non sarebbe eletto se collegato ad una lista circoscrizionale che non superi la soglia di sbarramento a livello nazionale.

Un ultimo elemento problematico attiene alla delimitazione dei collegi uninominali, che, come detto, sono provvisoriamente individuati facendo riferimento ai decreti legislativi attuativi delle leggi del 1993. Sul punto, anche se è vero che il sistema elettorale non è riconducibile a quelli maggioritari strutturati in collegi uninominali, è altresì vero che dai collegi uninominali è tratto un cospicuo numero di seggi. Da questo punto di vista, una delimitazione operata sulla base di collegi individuati sulla base del censimento generale della popolazione del 1991 è apparsa ad una parte della dottrina costituzionalistica confliggente con gli artt. 56 e 57 Cost. e, a monte, forse, con lo stesso principio dell'eguaglianza del voto.