

**Audizione sui temi concernenti le riforme elettorali  
svolta presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati**

di Augusto Barbera  
(13 gennaio 2014)

**Una premessa: quali le possibili motivazioni della Corte?**

Il poco tempo a mia disposizione (sono stato contattato la sera dell'8 gennaio) non mi ha consentito, come sarebbe stato mio desiderio, di entrare nel merito di tutti i (numerosi) progetti di riforma elettorale all'esame di questa Commissione.

Sono costretto a muovermi sulla base degli **ideal-tipo** su cui – lo si trae dalla rapida scorsa che ho comunque potuto effettuare – sono costruiti quasi tutti i progetti (...e su cui io stesso ho avuto modo di cimentarmi, in questa stessa Aula, fin dai tempi della Commissione Bozzi, oltre trenta anni fa!), cui, del resto, si richiama il Segretario del PD nella sua lettera agli altri partiti.

Un'altra difficoltà è data dalla mancata conoscenza delle motivazioni della Sentenza della Corte; ma posso andare per supposizioni: non credo che la Corte possa ritenere costituzionalmente illegittimo qualunque premio di maggioranza - non vedo il parametro costituzionale violato – credo invece che abbia ritenuto non costituzionalmente legittimo un premio di maggioranza non ancorato ad una ragionevole soglia di accesso (come aveva anticipato in suoi *obiter dicta* nelle Sentenze 15 e 16 del 2008 e 13 /2012) e per di più destinato ad essere reso vano dall'irrazionale premio di maggioranza, regione per regione, previsto per l'altra Camera.

Né ritengo che abbia voluto considerare costituzionalmente illegittima qualunque lista bloccata ma solo quelle liste che non consentono all'elettore di esprimersi, in modo ragionevole, sui candidati (la legge censurata –n.270/2005 - addirittura prevedeva liste fino a 47 candidati e neanche trascritte nella scheda elettorale, ma consultabili solo nei manifesti affissi nei seggi).

Non posso ritenere che la Corte voglia destabilizzare le altre leggi elettorali (Comuni sotto i 15.000 abitanti e Regioni) che prevedono premi. Né posso ritenere che la Corte abbia dichiarato incostituzionale qualunque tipo di lista bloccata, così dando lezioni di costituzionalismo liberaldemocratico a mezzo mondo, per esempio alla Germania, che elegge metà deputati con la lista bloccata, o alla Spagna che li elegge tutti con liste bloccate (corte).

Devo tuttavia dire con franchezza che prima la I sezione civile della Cassazione poi la Corte hanno compiuto – a mio avviso – una forzatura accettando un ricorso inammissibile, che ha violato – lo dico in modo sommario – il divieto di "*fictio litis*", vale a dire il divieto di questioni di costituzionalità simulate, volte ad aggirare il principio della incidentalità dei ricorsi nel giudizio *a quo*. Dopo quella sentenza il diritto costituzionale (nel bene e nel male) tenderà a cambiare: si potrà ricorrere alla Corte per un'azione di mero accertamento di diritti costituzionali, così di fatto introducendo nel nostro ordinamento il ricorso diretto alla giustizia costituzionale. Una decisione – sempre a mio avviso – discutibile, non meno di quella (Sent.13/2012) che non ha consentito il referendum per la reviviscenza della legge Mattarella.

**Una seconda premessa: un uso improprio dell'espressione "premio"**

Un punto merita un chiarimento. Vedo usata nel dibattito politico e giornalistico in modo improprio l'espressione "premio di maggioranza". Lo dico in riferimento a tre aspetti.

Il primo: l'esito di un ballottaggio e la conquista dell'intera posta da parte di uno dei contendenti non è la conquista di un premio ma solo l'applicazione di un principio in base al quale gli *elettori stessi* sono chiamati a dare la maggioranza ad una delle due minoranze. Un sistema che comunque assicura a chi vince non meno del 50% dei voti espressi.

Il secondo: il c.d. premio previsto nella proposta Mattarella corretta non è in realtà un premio che si aggiunge ad una consultazione di tipo maggioritario ma – la cosa è ben diversa – è solo la possibile riduzione della percentuale di seggi assegnata alla quota proporzionale, vale a dire una parziale riespansione del sistema maggioritario (il referendum del 1999, come è noto, ne prevedeva la totale abolizione e fu sconfitto per il mancato raggiungimento del quorum, poco meno di 50.000 voti ... calcolando gli ultracentenari delle liste degli italiani all'estero!). Per dirla in breve: sarebbe quella "clausola di garanzia maggioritaria" che prospettammo negli anni novanta proprio in alternativa a premi di maggioranza.

Il terzo: l'esito (fortemente) maggioritario previsto nel sistema spagnolo non è frutto di un premio ma l'effetto della mancata redistribuzione dei resti accumulatisi in piccole circoscrizioni (l'espressione "premio occulto" è una impropria semplificazione giornalistica). E' un premio invece la sovra-rappresentazione del 15% prevista nella proposta Renzi.

Il premio è un correttivo di un sistema (per lo più) proporzionale che assegna in modo automatico – senza l'intervento diretto degli elettori – una percentuale di seggi maggiori per assicurare la governabilità. E comunque il premio di per sé non viola alcun principio costituzionale. Più volte la Corte ha affermato che il voto "eguale" richiesto dall'art.48 cost. riguarda l'*entrata* e non l'*esito* del voto.

La convinzione che sistemi elettorali servono a riprodurre le varie pieghe e i toni di grigio di una società non solo sopravvaluta il ruolo dei Parlamenti e trascura le manifestazioni dirette della società ma non tiene conto che in un sistema parlamentare compito degli stessi è non solo quello di rappresentare ma anche quello di esprimere un governo. La rappresentanza, in quest'ottica, non è fine a se stessa ma è in funzione della legittimazione a legiferare e a concorrere al governo. Non si tratta più di presentare al Sovrano, "*rem-praesentare*", le istanze dei sudditi ma di consentire al popolo di erigersi esso stesso a sovrano. I sistemi elettorali, in una società democratica, basata sulla sovranità popolare, servono dunque non come "*appareil photographique*" ma come "*transformateur d'énergie*" (Duverger), chiamati a dare senso, quindi, alla affermazione che la legittimazione a governare promana dal popolo.

Ne deriva la piena legittimità di sistemi elettorali che consentano anche ad una minoranza, *la più forte delle minoranze*, di esprimere un governo e di risponderne di fronte al popolo. La minoranza non può essere tuttavia esigua (come avrebbe potuto essere con il Porcellum). E' un problema che si posero i francesi sin dalla elezione del Terzo Stato nel 1789, che a questo proposito inventarono il doppio turno, che ha contrassegnato per un paio di secoli (salvo limitati intervalli) la storia francese. Da qui la importanza, appunto, dei sistemi a doppio turno, siano essi di coalizione o di collegio, perché consentono al corpo elettorale di scegliere esso stesso la minoranza attribuendo ad essa la legittimazione a governare. Da qui anche le (meno consuete) forme di correzione del sistema proporzionale con ragionevoli premi di maggioranza, altrimenti inadatto, salvo casi particolari, ad assicurare la funzione di governo dei Parlamenti.

E' un punto da tenere presente anche qualora si volesse correggere, anche per il Senato, il "porcellum". I premi di maggioranza previsti regione per regione (che sono alla base della notevole disparità di risultati fra Camera e Senato) da un lato alterano (inutilmente) la

rappresentanza delle singole regioni attraverso un effetto disproporzionale ma nello stesso tempo alterano la capacità del Senato di concorrere all'investitura del governo, funzione che – a costituzione vigente - ad esso spetta in simmetria con la Camera dei Deputati.

### **Una terza premessa: l'obiettivo del bipolarismo**

I sistemi elettorali vanno valutati in relazione agli obiettivi di sistema che ci si prefigge. Non sempre questo è avvenuto nel dibattito politico e culturale ed è causa non ultima della babele e del turbinio di proposte di questi anni (molte delle quali insincere e non trasparenti negli obiettivi perseguiti).

L'obiettivo di un sistema bipolare sembrerebbe oggi (il condizionale è d'obbligo) un terreno comune alle principali forze politiche. E di questo terrò conto .

Perché il bipolarismo? Mi sia consentito riportare al riguardo quanto ebbe modo di dire nel corso di una analoga audizione alla Prima Commissione del Senato , nella lontana seduta del 4 maggio del 2001. Mi limito a ricordare due punti .

**Il primo** : dall'inizio degli anni novanta con le riforme elettorali maggioritarie : si sono **avviati processi di alternanza** e per la prima volta nella storia d'Italia (sottolineo questo punto) si sono avuti cambiamenti di governo per effetto diretto del voto degli elettori (anche pronunciandosi sui candidati alla Presidenza del Consiglio); si sono **rese stabili** le amministrazioni regionali e locali e tendenzialmente sono risultati più stabili gli stessi governi nazionali; formazioni politiche inizialmente emarginate hanno concorso alla formazione dei governi, **allargando le basi della democrazia parlamentare** (l'Msi nel 1994 avviando la svolta di Fiuggi; la Lega nel 2001 mettendo da parte le posizioni secessioniste ; Rifondazione nel 2006 ponendosi per la prima volta obiettivi di governo) .

Meriti, tuttavia , accompagnati da un **inasprimento delle competizioni politiche** (la tendenza alla delegittimazione reciproca, l'uso ostruzionistico degli strumenti dell'opposizione , la difficoltà a collaborare sui grandi temi del Paese) sulle cui ragioni non è qui il caso di soffermarsi e che comunque vanno al di là degli effetti dei sistemi elettorali adottati e che riguardano le modalità della transizione politica nella prima metà degli anni novanta.

**Il secondo** : il **panorama europeo è bipolare**. Non è un argomento da poco. Bipolare rimane, in fondo, il sistema politico nel Regno Unito, Bipolare è il sistema in Spagna, in Francia, nei Paesi Scandinavi. Bipolare, nonostante le grandi coalizioni, è la Germania: il sistema è proporzionale ma la storia e la politica – e il sistema costituzionale – hanno inciso in questo senso. Il bipolarismo non sempre è stato in questi paesi il frutto dei sistemi elettorali ma senza dubbio **le regole elettorali lo hanno favorito**.

Come ci dicono le **indagini empiriche** di Alberto Alesina e Guido Tabellini (più di recente quest'ultimo su Il Sole 24 ore del 12 dicembre 2013), maggiore nei sistemi bipolari è la capacità decisionale delle istituzioni di governo, minore il ricorso al deficit di bilancio, più ridotto l'indebitamento , minore la incidenza dei gruppi di pressione.

Sebbene malconco il bipolarismo regge in tutti questi Paesi. Non mi nascondo tuttavia le difficoltà. I sistemi politici europei si sono retti sulla tensione bipolare fra partiti liberaldemocratici e partiti socialdemocratici ma i **liberaldemocratici** devono oggi subire i contraccolpi delle regressioni localistiche e xenofobe mentre i **socialdemocratici** vedono messa in discussione la capacità di riformare quello stato sociale che è stata la loro grande conquista del secolo scorso .

Quanto precede sono le uniche considerazioni di politica generale che mi sono permesso di trattare in questa sede . Prescinderò invece nell'esaminare i vari sistemi dalle

implicazioni che essi possono avere sul piano strettamente politico, favorendo o meno questa o quella formazione politica.

### **La scelta dei candidati**

Quale che sia il sistema elettorale prescelto un punto va tenuto fermo. La mancata possibilità per gli elettori di scegliere i candidati e il potere di ristrette oligarchie partitiche di determinare, in pratica, la intera composizione delle due Camere è un punto di notevole sofferenza democratica.

La politica è stata sradicata dal territorio e ha spesso, ulteriormente costretto gli elettori a trovarsi nella condizione di spettatori delle prestazioni televisive dei propri leader.

Tre le strade possibili:

- il ritorno ai collegi uninominali (siano essi o maggioritari, o inseriti all'interno di un sistema proporzionale);
- le liste bloccate ma in circoscrizioni ristrette, per esempio pressoché corrispondenti alle attuali province, o a multipli o sottomultipli della stesse (come in Spagna 3-4 candidati, tranne Madrid e Barcellona ed altre grandi città che ne eleggono in numero decisamente maggiore);
- il ritorno al voto di preferenza (unico o plurimo).

Quest'ultimo è un ritorno che non auspico per il bene del nostro paese e per l'immagine della politica. Va tenuto presente, infatti, che il sistema delle "**preferenze**" ha dato cattiva prova per tre motivi:

a) in quanto richiede ai candidati la **disponibilità di risorse finanziarie** ingenti, il cui reperimento è stata causa non ultima di Tangentopoli; b) perché introduce elementi di ulteriore **frantumazione correntizia** all'interno dei partiti, che si aggiungono a quelli derivanti dalla frantumazione del sistema politico; c) perché accresce il peso delle organizzazioni portatrici di interessi micro-settoriali (o talvolta persino malavitose): come ci dicono le indagini empiriche di fine anni 80 di Pasquale Scaramozzino nelle province a più basso reddito del Sud si esprimeva il 90% delle preferenze esprimibili (Agrigento) contro il 15- 20% in media delle province più ricche del Nord.

Non a caso è un **sistema ormai da tempo abbandonato** pressoché da tutti paesi avanzati, è mantenuto in Italia nelle elezioni regionali (e comunali) e per i collegi esteri con risultati non brillanti (*pessimi per la circoscrizione estera*), come testimoniato dai numerosi fascicoli per "*voto di scambio*" presso le Procure della Repubblica.

*Il progetto Toninelli ed altri (A.C. 1657)* prevede, tra l'altro, l'espressione di preferenze attraverso -lo dico in breve- "*cancellature*" dell'ordine di lista predisposto dai presentatori: capisco il tentativo di trovare una strada intermedia fra l'ordine di lista e la volontà degli elettori ma il mio timore è che in questo modo vengano depennati i candidati che più si sono esposti nei confronti di "*minoranze intense*" a vantaggio invece di candidati meno esposti

Il ritorno ai collegi uninominali o la previsione di circoscrizioni piccole andrebbe tuttavia accompagnato o dalla previsione di **elezioni primarie** per la scelta dei candidati oppure dalla valorizzazione delle tradizionali forme di democrazia di partito attraverso una incisiva **disciplina pubblica dei partiti** (almeno di quelli ammessi al finanziamento pubblico).

### **Il sistema tedesco**

Sono necessarie, prima di discutere dello stesso, tre precisazioni:

La **prima**: trattasi di un **sistema non misto** (come spesso si sente dire) ma decisamente proporzionale.

Sono previsti 299 collegi uninominali (che costituiscono il 50% dei seggi) ma i seggi conquistati da ciascuna forza politica vengono interamente “scorporati” (per usare una immagine conosciuta in Italia) dai risultati conseguiti nella parte proporzionale (salvo alcune marginali ipotesi).

Sono assegnati due voti in mano al cittadino, uno per i candidati nei collegi (*erste Stimme*), l'altro per le liste di partito (*zweite Stimme*) ma è questo secondo voto che determina i risultati complessivi (fino a punto di rendere mobile, per assicurare la proporzionalità, il numero dei componenti il *Bundestag*: ma con le correzioni operate nel novembre 2011 in seguito a una decisione del *Bundesverfassungsgericht*).

La **seconda**: è un sistema che si basa su una **robusta clausola di sbarramento** (5%).

La **terza**: tale sistema trova il suo punto di forza nei **poteri del Cancelliere**, eletto direttamente dal Bundestag, anche a maggioranza relativa e sfiduciabile solo con la maggioranza assoluta e la indicazione, nella stessa mozione di sfiducia, di un nuovo Cancelliere. Al Cancelliere comunque è conferito - in caso di rigetto della questione di fiducia da lui posta - il potere di ricorrere ad elezioni anticipate.

A parte il fatto che l'adozione del sistema tedesco richiederebbe una non facile modifica, con legge costituzionale, della forma di governo va considerato che **nessuno dei partiti o degli schieramenti possibili sarebbe oggi in grado di raggiungere il 50% più uno necessario per governare**.

La conseguenza sarebbe la formazione degli schieramenti a dopo le elezioni con il duplice effetto di escludere il corpo elettorale dalla scelta delle maggioranze di governo e di favorire la rendita di posizione di formazioni intermedie.

Il sistema tedesco è **incompatibile con la ricerca e lo sviluppo di un sistema bipolare** e porterebbe nel nostro Paese a perpetuare le “larghe intese”, come scelta necessaria, non come possibile scelta politica.

Le regole elettorali tedesche hanno per anni fotografato un bipolarismo che già c'era, per la storia e la economia di quel paese, oggi fotografa un sistema che non lo è del tutto, in Italia fotograferebbe la frammentazione partitica.

E' un sistema – è vero - che avevo proposto nella Commissione Bozzi (assieme a Pietro Scoppola e Gino Giugni) ma proprio perché in quegli anni il bipolarismo non era fra le opzioni storicamente possibili.

Il sistema tedesco, lo ribadirò più avanti, **tuttavia potrebbe essere utilizzato per costruire un sistema a doppio turno (il c.d. doppio turno di “coalizione”)** ricorrendo, se necessario, al ballottaggio fra i due partiti o le due coalizioni più votate ma nessuna delle quali abbia raggiunto la maggioranza (ne parlo fra poco). Avrebbe il vantaggio di evitare il sistema delle “preferenze” e di collegare i candidati al territorio con i collegi uninominali almeno per metà dei seggi.

### **Il sistema spagnolo**

E' un sistema che, come è noto ormai, si basa su una distribuzione proporzionale dei voti ma all'interno di piccole circoscrizioni (in genere 3 - 4 eletti, tranne le grandi città, Madrid, Barcellona, Valencia ed altre che ne eleggono un numero maggiore e due enclaves marocchine – Mellila e Ceuta - che ne eleggono 1, arrivando quindi a una media di 7 eletti) senza – questo il punto decisivo – il recupero dei resti a livello nazionale. A differenza del sistema tedesco, che fotografa ed (eventualmente) *sbarra*, il sistema spagnolo tende ad *aggregare* attorno ai principali attori politici.

Esso **non penalizza le forze insediate nel territorio** (i partiti regionali basco e catalano o Izquierda Unida presente nelle aree metropolitane: quest'ultima nelle elezioni del 2011 ottenne il 6,92% dei voti eleggendo 11 deputati) e contemporaneamente ha un importante – chiamiamolo così – **premio “occulto”** per le prime due formazioni politiche (per effetto sia del mancato recupero dei resti sia della adozione del sistema d'Hondt). Sin

dalle prime elezioni ha infatti consentito una bipolarizzazione del sistema politico, e una conseguente alternanza, fra i socialisti del PSOE e i moderati del Partito Popolare .  
Le **liste sono bloccate** ma la ridotta ampiezza delle circoscrizioni (coincidenti con le 50 province ) consente un maggior controllo da parte delle comunità territoriali delle scelte operate dai partiti .

Non sempre uno dei due partiti ha raggiunto da solo la maggioranza dei seggi – ha frenato la presenza delle formazioni autonomiste - ma va considerato che la Costituzione spagnola: prevede nell’ambito delle Cortes una sola Camera (il “Congresso dei deputati”), che può conferire la fiducia anche a maggioranza relativa (ma revocabile solo a maggioranza assoluta e con una mozione di sfiducia costruttiva); assicura inoltre al Presidente del Consiglio la possibilità di provocare nuove elezioni (art.115); prevede, infine, che le astensioni giocano non a favore, come nel Senato italiano, dell’opposizione bensì del governo (art.99).

Vi è chi, pur favorevole a questo sistema , teme che sarebbe macchinosa la delimitazione dei collegi. Io credo invece che sarebbe sufficiente applicare il criterio, previsto in Spagna, della **coincidenza della circoscrizione con la provincia**. La trasposizione in Italia potrebbe essere resa difficile – è stato obiettato da Pasquino - dal fatto che la Camera bassa delle Cortes è formata da 350 deputati mentre la nostra da 630 . Ma non sarebbe una difficoltà insuperabile : in Spagna i Collegi sono corrispondenti a 50 Province, in Italia (qualora non si dovesse arrivare alla riduzione dei parlamentari) potrebbero essere corrispondenti ad un numero di Province poco più che doppio (la proposta Renzi prevede 118 circoscrizioni, vale a dire una media di 5/6 eletti).

E’ stato obiettato (Ceccanti) che nella attuale distribuzione del voto **il sistema spagnolo potrebbe non dare un esito bipolare** ma riflettere nei vari collegi, data la presenza di più candidati , la tri-polarizzazione delle forze politiche . La clausola (ovviamente nazionale) di sbarramento del 5%, unita alla ridotta dimensione dei collegi, potrebbe ridurre la frammentazione ma non alterare i rapporti di forza fra i tre grandi partiti .

Il **premio di maggioranza del 15%** (92 seggi) prevista in una delle proposte Renzi potrebbe rafforzare l’esito maggioritario ? Può darsi. Lo rafforzerebbe ancora di più –io credo - la previsione di un premio del 20%.

Mi rendo conto che si tratterebbe di un premio di una certa consistenza ma potrebbe essere bilanciato dalla previsione dello stesso come premio mobile , vale a dire non fisso ma calcolato **fino al 20% (125) e comunque fermo restando che nessuno può , in forza del premio, superare il 55% dei seggi (cioè 340 seggi) .**

Sarebbe un premio troppo alto, non in linea con la sentenza della Corte? Come dicevo prima, non credo che la Corte abbia censurato la possibile dimensione del premio ma l’assenza di una soglia di accesso su cui innestare un premio indeterminato.

**Ma attenzione:** l’effetto maggioritario del sistema spagnolo potrebbe svanire qualora la mediazione parlamentare dovesse portare ad allargare l’ambito territoriale dei collegi .

### **La legge Mattarella rivisitata**

La formazione di una maggioranza sarebbe invece assicurata dall’altra proposta Renzi: il ritorno alla legge Mattarella , eventualmente corretta da un premio di maggioranza del 15% , da trarre dal 25% dei seggi da distribuire nella quota proporzionale (fermo restando un diritto di tribuna del 10%).

La correzione appare necessaria perché la legge Mattarella, in presenza di una tri-polarizzazione del voto, potrebbe non assicurare una maggioranza (anche se, va detto, non si possono utilizzare le proiezioni effettuate sulla base dei risultati delle ultime elezioni

atteso che la legge Calderoli era basata su un sistema proporzionale a scrutinio di lista, e sappiamo che i comportamenti di voto degli elettori sono influenzati dal sistema elettorale). E' una proposta interessante perché basata sul rapporto diretto di un candidato con una determinata comunità territoriale. E' vero che si sono avuti in precedenti elezioni candidati "paracadutati" ma il fenomeno si potrebbe in prospettiva contenere attraverso **elezioni primarie**.

A me sembra un buon sistema. Lo sarebbe ancora di più qualora si facesse riferimento al **sistema della legge Mattarella previsto per il Senato** (legge 276/1993 mentre la legge 277/1993 riguarda la Camera). Adottando quest'ultimo sistema la correzione proporzionale avverrebbe non attraverso una doppia scheda in mano all'elettore (quella grigia per i partiti e quella rosa per i candidati del Collegio) ma attraverso un unico voto (e il recupero dei migliori perdenti). La previsione delle due schede, come si ricorderà, spingeva ai partiti alleati ad un comportamento schizofrenico, alleati nel collegio e concorrenti nelle liste di partito (tra l'altro l'adozione del metodo Senato potrebbe consentire il recupero proporzionale secondo criteri di **riequilibrio di genere**).

Il pregio della legge Mattarella rivisitata sarebbe inoltre quello di partire da un sistema già collaudato, con una trama di collegi che dovrebbero solo essere rettificati; per non dire della legittimazione popolare avuta nel 1993 e indirettamente nel 1999 (con il già citato referendum sulla abrogazione della quota proporzionale) e nello scorso anno con il milione di firme raccolto dal quesito Morrone.

*Una obiezione inconsistente*: con il sistema della legge Mattarella corretto si avrebbe – si obietta - **un premio di maggioranza innestato su un sistema maggioritario**. Non è così: come dicevo prima, si tratterebbe di una riduzione della quota proporzionale, che dal 25% scenderebbe al 15% (o a meno): un recupero del terreno maggioritario, altrimenti frenato dalla quota proporzionale, non un premio. Anzi, a mio avviso, richiamo una mia vecchia proposta del 1995, il recupero dovrebbe essere mobile, non il 15% ma quanto necessario per evitare il mancato funzionamento del sistema uninominale (cui aggiungere l'abolizione dello scorporo).

### **Una importante cautela per il sistema spagnolo e per la legge Mattarella.**

Mentre il sistema a doppio turno di coalizione, prevedendo un (assai probabile) spargio a livello nazionale può "nazionalizzare" la competizione elettorale, sia il sistema spagnolo sia quello uninominale possono presentare il pericolo della dispersione localistica, favorendo così liste civiche di territorio, non unificate sotto il profilo politico generale.

Per contenere simili pericoli potrebbe essere utile prevedere il collegamento fra liste, anche ai fini del superamento della clausola di esclusione (vale per il sistema spagnolo) e mantenere la norma della legge Calderoli laddove prevede che i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare devono collegarsi e depositare il programma elettorale nel quale dichiarano anche "il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione" (art.14 bis come modificato dall'art.5 della legge 21 dicembre 2005,n270). Si tratta di una norma per la quale, secondo l'ordinanza della Cassazione che ha sollevato la questione di legittimità di parti della legge Calderoli, "*non sussistono dubbi di legittimità costituzionale*" (Ord.12060 2013).

### **I sistemi a doppio turno:**

#### **a) il doppio turno di collegio**

Il sistema che meglio consente l'obiettivo di dare vita a maggioranze più stabili ed omogenee è il **doppio turno**: con buona probabilità un doppio turno di collegio (come in Francia); con maggiore certezza un doppio turno di coalizione (come in uso nei Comuni o nelle Province).

Il primo turno registra gli equilibri le fra forze politiche mentre lo spazio fra il primo e il secondo turno è aperto alla convergenza fra le stesse per l'aggiustamento delle alleanze o anche solo per un appello agli elettori delle rispettive aree, chiamati a scegliere il candidato o la coalizione meno distante. Questo, tra l'altro, rende meno determinante - lo si è visto - in Francia e in Italia nelle elezioni comunali il condizionamento delle estreme. Non mi sento oggi di consigliare il doppio turno di collegio in quanto - a mio avviso - andrebbe collegato ad una più ampia riforma costituzionale, sulla base del modello della V Repubblica, incompatibile con i tempi di questa legislatura. Peraltro se il doppio turno di collegio non è collegato ad una elezione del vertice dell'esecutivo (e in presenza di un sistema dei partiti debole) si correrebbe il pericolo di una dispersione localistica e notabile, non molto diversa dagli anni in cui (1848-1919, con la breve parentesi degli anni 1882-1891) era stato adottato in Italia.

E' stato obiettato che il doppio turno non sarebbe gradito agli elettori, chiamati due volte a votare. Questi dubbi non avrebbero motivo di sussistere qualora si scegliesse il sistema del "**voto alternativo**" (c.d. sistema australiano o quello parzialmente diverso previsto per la elezione del Sindaco di Londra), che consente di raggiungere gli effetti del doppio turno con un solo voto, chiedendo agli elettori di graduare le loro scelte: si procede alla elezione in un collegio uninominale del candidato che abbia raggiunto la maggioranza assoluta; nel caso che nessuno abbia raggiunto tale obiettivo si procede alla eliminazione progressiva degli altri candidati, partendo dal meno votato, riversando le seconde scelte degli elettori sui candidati rimasti in lizza.

#### **b) il doppio turno di coalizione**

Le maggioranze in seggi sono fortemente probabili nei sistemi a doppio turno di collegio. Probabili ma non sicure. Invece, con un doppio turno di coalizione le maggioranze sarebbero garantite qualora si dovesse assegnare una parte dei seggi attraverso uno "spareggio" fra le due coalizioni più votate. E' **il cd. doppio turno di coalizione**, una delle proposte avanzate dal Segretario del partito democratico: secondo questa proposta chi vince prende il 60% dei seggi e i restanti sono divisi proporzionalmente fra i perdenti, ferma restando una soglia di sbarramento al 5%.

E' un sistema che ricorda l'elezione nei Comuni sopra i 15.000 abitanti: proporzionale al primo turno e, se non si ottiene la elezione del Sindaco, si passa ad un secondo turno di ballottaggio.

E' definito sistema per "l'elezione del Sindaco d'Italia", ma impropriamente perché non prevede una elezione diretta che richiederebbe una incisiva modifica della forma di governo. Tuttavia poiché è previsto che al secondo turno si abbia un ballottaggio fra le due coalizioni (o i due partiti) più votate è assai verosimile che le stesse, anche a prescindere da un obbligo analogo a quello previsto dalla legge Calderoli, presentino un leader destinato ad avere una "legittimazione diretta" (non una elezione) da parte del corpo elettorale.

Questo sistema (lo ha sottolineato la Commissione dei saggi parlando di "governo parlamentare del Primo Ministro") può portare a incidere sulla stessa forma di governo ma non è indispensabile farlo da subito.

Invece - questo è l'elemento di debolezza della proposta a costituzione vigente - **non è compatibile con la permanenza del sistema a bicameralismo perfetto** (due Camere che danno entrambe la fiducia). La presenza di basi elettorali non coincidenti (l'una con un elettorato più giovane - da 18 a 25 anni - che cambia gli equilibri elettorali rispetto all'altra Camera) può portare a risultati divergenti. E' accaduto in diverse occasioni ancor prima della distorsione indotta dalla legge Calderoli (per esempio nelle elezioni del 1994 ma anche nel 2006 dove si manifestarono maggioranze diverse, il centro sinistra nella

Camera dei deputati e il centro destra al Senato) ma ancor più oggi , in presenza di tre formazioni politiche pressoché equivalenti (Forza Italia, PD, 5 stelle), si potrebbero avere ballottaggi non simmetrici, per la **possibile non coincidenza degli sfidanti**.

Né è costituzionalmente ammissibile per individuare le due formazioni politiche sfidanti – come si profila in un progetto (A.C. 1453 Balduzzi ed altri) - sommare i voti ottenuti nell'una e nell'altra Camera.

Da chiarire inoltre due punti della proposta.

**Il primo:** si avrebbe un premio, evitando così il secondo turno - come previsto nelle proposte di D'Alimonte e Violante o nella proposta Nicoletti ed altri (Camera dei deputati doc. n.1116) - appena raggiunta la soglia del 40 %?

A mio avviso – l'ho detto anche nella Commissione dei Saggi nella riunione di 22 luglio - fare scattare il premio al raggiungimento di una soglia così bassa significherebbe togliere agli elettori la possibilità di designare il vincitore in un ballottaggio in cui sia chiara la posta in gioco e da cui emerga la vocazione maggioritaria di un partito o di una coalizione. La ricerca della soglia del 40% accrescerebbe, inoltre, il potere di condizionamento delle forze minori, centriste o estremiste, necessarie per raggiungere la stessa. Sarebbe quindi preferibile - a me parrebbe - fare scattare il secondo turno solo se nessuna forza politica riesca a raggiungere , con il sistema proporzionale, il 50% più uno dei seggi .

**Il secondo:** sarebbe data la possibilità di aggiustare le coalizioni fra il primo e il secondo turno? Così è previsto per l'elezione diretta del Sindaco (anche se di fatto la tendenza è a mantenere le alleanze del primo turno) e così potrebbe prevedersi per l'elezione nazionale? E' soluzione possibile ma va tenuto presente che sarebbe così esaltata in modo abnorme la rendita di posizione di talune formazioni intermedie.

**Una domanda ai proponenti:** capisco il rapporto 60/40, che ricalca il sistema previsto per i Comuni, ma non sarebbe meglio porre il tetto del 55% , come previsto dalla legge Calderoli? Il 60% dei seggi sfiora, infatti, quel 66% di voti che sono necessari per la revisione costituzionale ai sensi dell'art.138 della Costituzione .

### ***c) Una possibile variante al doppio turno di coalizione***

Per la scelta dei candidati il testo Renzi prevede sia liste corte bloccate, sia i collegi uninominali, sia le preferenze: escluderei , per i motivi , dianzi indicati il voto di preferenza mentre **sarebbe più indicato un mix di liste bloccate e collegi uninominali , come – lo dicevo prima - nel sistema tedesco.**

Il sistema potrebbe così funzionare ( avevamo formulato questa proposta con **Stefano Ceccanti** nel comitato dei "Saggi" a correzione della proposta D'Alimonte –Violante ):

- 1) l' elettore ha di fronte a sé una scheda **identica a quella tedesca**: sulla sua sinistra un candidato nel collegio uninominale a cui è collegata una lista bloccata corta sulla destra (più liste possono coalizzarsi. Il numero dei collegi sarebbe pari al 45% dei seggi totali);
- 2) Il voto dell'elettore è unico e vale sia per il collegio sia per la lista;
- 3) ha luogo poi una prima distribuzione provvisoria dell'insieme dei seggi con sistema proporzionale (metodo del divisore) e sbarramento del 5% su tutte le liste;
- 4) per ogni lista dal numero dei seggi ottenuti con la distribuzione proporzionale si detraggono i seggi vinti nei collegi uninominali;
- 5) qualora il numero dei seggi vinti nell'uninominale a livello nazionale sia superiore a quelli ottenuti con la distribuzione proporzionale si assegna comunque il numero dei seggi vinti con l'uninominale e si riducono i seggi alle altre liste a partire dall'ultimo divisore assegnato;
- 6) se al termine di queste operazioni la lista o la coalizione che ha ottenuto più seggi ha raggiunto almeno il 55% dei seggi l'assegnazione è definitiva;

7) se si è fermata al di sotto del 55% ma comunque al di sopra del 50% è assegnato a suo favore un premio fino al 55% dei seggi.

8) Se nessuna lista ha raggiunto il 50% dei seggi **ha luogo un secondo turno nazionale** tra le due liste o coalizioni col maggior numero di seggi (quindi, data la distribuzione proporzionale, le più votate) al fine dell'assegnazione dei seggi mancanti per raggiungere il 55%.

9) In ogni caso nei collegi uninominali è eletto il più votato del primo turno.

**In breve:** con questo sistema si potrebbe adottare il **sistema tedesco, corretto, in caso di mancato raggiungimento di una maggioranza, con il ricorso ad un doppio turno (di coalizione)**.

### **La revisione dei collegi e/o delle circoscrizioni.**

Per quanto riguarda il sistema spagnolo e quello a doppio turno di coalizione sarebbe necessario un DPR che rechi l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni in attuazione dell'art.56 della Costituzione che tenga conto delle possibili migrazioni da una circoscrizione all'altra. Per quello spagnolo si può fare riferimento – lo dicevamo prima – ai confini provinciali. Per il ritorno alla legge Mattarella (e per una parte per la variante da noi proposta al doppio turno di coalizione) potrebbero costituire una importante base i collegi uninominali disegnati (con molto equilibrio) dai D.lgs. nn. 535 e 536 del 1993, ma si dovrebbe tenere conto delle variazioni intervenute per effetto dei due censimenti del 2001 e del 20011.

### **Il riequilibrio di genere**

Questo può avvenire, come è noto, in vari modi. Con le liste bloccate, dopo la modifica costituzionale dell'art.51 operata con la legge costituzionale 1/2003, si può stabilire l'ordine alternato dei generi nelle liste. Con il sistema delle preferenze (non auspicabile come ho già detto) si può adottare la preferenza di genere, già introdotta per le elezioni comunali (legge 215/2012), vale a dire la possibilità di esprimere due voti di preferenza ma con l'obbligo, nel caso di espressione della seconda preferenza, che sia di genere diverso (A:C:1452 Burtone ed altri e A.C. 182 Pisicchio ed altri; A.C. 1026 Rigoni ed altri).

Nel caso di adozione della legge Mattarella secondo il modello Camera si può adottare l'ordine alternato nella lista proporzionale mentre se si dovesse seguire il metodo Senato il recupero nei collegi uninominali potrebbe avvenire attingendo ai candidati di recupero in ordine alternato.

### **Le circoscrizioni “estero”**

Tutti i sistemi prima considerati avrebbero il problema delle circoscrizioni estere per l'elezione di 6 senatori e 12 deputati (leggi costituzionali 1/2000 e 1/2001), a meno che non si riesca, in sede di riforma costituzionale, a garantire in altre forme la loro espressione del voto.

In ogni caso bisognerebbe prevedere norme che assicurino la segretezza e la genuinità del voto (non garantite efficacemente dalla legge 459/2001 e dal D.p.r. 104/2003 e dal pessimo risultato delle “preferenze”), per esempio attraverso le sedi consolari o i seggi predisposti dalle stesse rappresentanze consolari.