

## L'utilità di razionalizzare l'attuale impianto elettorale\*

di Alfonso Vuolo\*\*  
(12 marzo 2013)

**SOMMARIO:** 1. *Premessa.* - 2. *Le liste bloccate.* - 3. *Le candidature multiple.* - 4. *Le soglie di sbarramento.* - 5. *I premi di maggioranza.* - 6. *Le riforme costituzionali.* - 7. *Brevi conclusioni.*

1. *Premessa.* - Dopo la recente tornata di votazioni, la riforma dell'attuale legge elettorale è tema tornato prepotentemente alla ribalta del dibattito politico.

Non è, però, definita con chiarezza e univocamente la fisionomia che si intende dare al nuovo impianto. E' auspicabile che possa essere raggiunto un accordo sul punto, che, con ogni probabilità, sembra essere destinato ad essere parte integrante del futuro programma di governo, a prescindere dalle forze che comporranno la maggioranza.

Ma proprio l'oggettiva difficoltà di immaginare un meccanismo integralmente diverso, combinata con la condizione di un quadro politico frammentato, schiude la prospettiva di un intervento riformatore che abbia come obiettivo la razionalizzazione del vigente sistema per la formazione delle Camere. In altri termini, potrebbe forse risultare più agevolmente praticabile un accordo su una riforma "minima", da approvare nel breve termine per utilizzarla nell'eventualità dello scioglimento anticipato delle Camere, derivante proprio dal caotico scenario politico fuoriuscito dal voto. Ciò, comunque, non escluderebbe che, in caso di prosecuzione della legislatura, si possano anche immaginare scelte più organiche e compiute.

D'altronde, potrebbe militare in questa direzione anche un altro argomento; se si compongono in uno scenario unitario i vari meccanismi elettorali vigenti, si coglie un qualche tratto comune sullo sfondo, ovvero l'esistenza di un impianto proporzionale sulla base di coalizioni di liste, sul quale si innestano due correttivi: a) verso l'alto, l'eventuale attribuzione del premio di maggioranza (con la sola coerente eccezione per le elezioni europee); b) verso il basso, le soglie di sbarramento.

Il tentativo riformatore potrebbe appuntarsi, prevalentemente, proprio sui meccanismi correttivi.

Fra l'altro, se questo approccio dovesse essere condiviso, il mantenimento dell'attuale impianto recherebbe con sé il vantaggio di non dover mettere mano alla riforma delle circoscrizioni (o, se si preferiscono taluni modelli, alla creazione di collegi).

2. *Le liste bloccate.* - Al momento sembra che vi sia la necessità di eliminare il meccanismo delle liste bloccate. L'introduzione del voto di preferenza restituirebbe agli elettori l'effettiva scelta del proprio rappresentante.

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

Tale criterio, in ogni caso, non può costituire la cura di ogni male: la sensazione è, infatti, che l'elettore sia assalito dallo scoramento anche in quelle competizioni (comunali, regionali ed europee), laddove il voto di preferenza è assicurato. Sotto questo versante il rimedio sembra essere, piuttosto, quello di assicurare una maggiore qualità dell'offerta politica, che è indissolubilmente legata ad una più diffusa partecipazione alla vita dei soggetti politici.

A tal proposito, non pare azzardato ritenere che si possa anche immaginare un doppio sistema di elezione, ovvero in ciascuna circoscrizione un partito potrebbe presentare due liste: una bloccata, l'altra con voto di preferenza in modo da attingere secondo diverse proporzioni (ad esempio, rispettivamente un terzo e due terzi, che, però, sarebbe un rapporto praticabile solo per i partiti maggiori e all'interno di circoscrizioni con elevato numero di seggi assegnato). Ciò potrebbe incoraggiare l'elezione di soggetti di alto profilo esterni al mondo della politica, che non avrebbero chance sul duro campo delle preferenze. E' lecito supporre, tuttavia, che i vertici di partito possano appropriarsi dello strumento per mantenere salde le proprie posizioni, a meno che non si introduca il divieto di inserire nella lista bloccata i parlamentari uscenti.

L'introduzione del voto di preferenza consentirebbe, tra l'altro, di rimediare ad una evidente aporia dell'attuale legislazione elettorale: mi riferisco al fatto che nelle circoscrizioni estere, di sterminate estensioni, il voto di preferenza è, invece, assicurato. Tale aspetto (apparentemente) marginale fa venire meno anche l'argomento, pure propugnato nel dibattito politico, dell'enorme spesa che innescherebbe, fatalmente, il meccanismo delle preferenze.

Si può, infine, immaginare che possa esservi un allineamento alla restante legislazione in materia elettorale, introducendo il sistema della così detta "preferenza di genere". Come noto, l'opzione compiuta dal legislatore regionale campano, dopo il superamento del vaglio di costituzionalità (sentenza n. 4 del 2010), è stata estesa dal legislatore statale anche ai consigli comunali con la recente legge n. 215 del 2002, avendo finora dato buona prova nel favorire il riequilibrio della rappresentanza in base al sesso all'interno delle assemblee elettive.

3. *Le candidature multiple.* - Il legislatore, inoltre, potrebbe sottoporre a rinnovata valutazione la facoltà riconosciuta a ciascun candidato di presentarsi in tutte le circoscrizioni.

Sarebbe propizia una drastica riduzione del numero di candidature, per svariati motivi. A titolo meramente esemplificativo, da un lato, si eviterebbe nei partiti maggiori che il *leader*, attraverso il conseguente esercizio del diritto di opzione, determini *ex post* l'elezione di questo o quell'altro candidato; dall'altro lato, si renderebbe maggiormente difficile nei partiti minori che le oligarchie si assicurino l'elezione in ogni caso, specie alla Camera, laddove potrebbe esservi incertezza sulle circoscrizioni nelle quali saranno assegnati i pochi seggi ottenuti per effetto del riparto in sede nazionale.

Tale specifico profilo, evidentemente, dovrebbe essere considerato nel quadro di una riforma di più ampio respiro, coordinandolo, ad esempio, con l'eventuale introduzione del voto di preferenza.

Consentire una sola candidatura, tanto alla Camera quanto al Senato, potrebbe, infine, garantire una mitigazione (ma non eliminazione, se si mantiene ferma la indicazione del capo della lista o della coalizione) della personalizzazione della contesa politica.

4. *Le soglie di sbarramento.* - Altro campo di intervento può essere quello delle soglie di sbarramento, al fine di razionalizzarle. Si è parlato, non a caso, di "soglie e sogliette".

In primo luogo, alla Camera dei Deputati non v'è alcuna ragione di recuperare la "migliore lista perdente" che, all'interno della coalizione, si attesta al di sotto del 2%.

In effetti, la soglia è già sufficientemente bassa per non ammettere deroghe.

Essa, inoltre, è foriera di altri più gravi inconvenienti. Infatti, favorisce la proliferazione di liste minori che, pur non avendo alcuna oggettiva chance di superare lo sbarramento, sono attratte dalla possibilità di fruire della deroga per accedere al riparto dei seggi. Non solo, ma la diffusione di queste liste, del tutto marginali, produce un'altra - e peggiore - disfunzione: esse sono rilevanti ai fini della determinazione dello schieramento vincente e, dunque, in situazioni di estremo equilibrio l'aver aggregato questa o quella lista potrebbe, in maniera del tutto fortuita, consentire all'una o all'altra coalizione di accaparrarsi il cospicuo premio di maggioranza.

In quest'ottica si potrebbe addirittura immaginare che, oltre all'inderogabilità del limite del 2%, i suffragi delle liste "sotto-soglia" non rilevino ai fini del calcolo complessivo dei voti riportati dallo schieramento di coalizione.

Una più marcata razionalizzazione potrebbe poi spingersi fino al punto di stabilire una preclusione identica per l'accesso al riparto dei seggi tra liste coalizzate e liste non coalizzate (nell'attualità, invece, sensibilmente diverse, atteso che per le seconde vale la soglia del 4% alla Camera e dell'8% al Senato, a differenza delle prime per le quali è del 2% e del 3%, ferma la base di calcolo regionale al Senato e nazionale alla Camera).

Un ulteriore ambito di intervento potrebbe essere quello della riduzione della soglia di coalizione al Senato. Si è verificato che più forze politiche si presentano in coalizione alla Camera (dove lo sbarramento è al 10%), mentre confluiscono in una sola lista al Senato in modo tale da dover superare, su base regionale, la soglia dell'8% piuttosto che quella del 20%.

In tale evenienza la proposta politica è identica tra Camera e Senato solo nella sostanza ma non nella forma: vi è in effetti la trasfigurazione della "coalizione di liste" nella "lista di coalizione", potendo conseguire un qualche disorientamento per l'elettore. Fra l'altro lo sbarramento del 20% appare molto alto al Senato, potendosi verificare l'esclusione dalla rappresentanza per una fetta ampia di elettorato (rimediabile in parte solo nell'ipotesi in cui una lista all'interno della coalizione superi l'8%).

In effetti, la rimodulazione dei meccanismi dovrebbe ispirarsi ad una logica di bilanciamento tra la legittima esigenza di assicurare in qualche misura la governabilità e quella, non meno importante, di salvaguardare la rappresentanza di gruppi politici, specie di quelli nuovi. Non si dimentichi che le

istituzioni parlamentari nel corso dell'esperienza repubblicana hanno dimostrato una provvida capacità inclusiva delle istanze politiche espresse dalla società.

5. *I premi di maggioranza.* - Accanto a "soglie e sogliette" vi sono anche "premi e premietti".

A tal proposito la riforma, oltre che opportuna, sarebbe costituzionalmente imposta. E' noto, infatti, il monito che la Corte costituzionale ha rivolto al legislatore nel segnalare il pericolo derivante dalla mancata fissazione di una soglia per ottenere il premio di maggioranza (sentenze 15 e 16 del 2008). Il richiamo della Corte è tanto più significativo, se si tiene conto che nella sua giurisprudenza è sempre affiorata l'ampia discrezionalità che spetta al legislatore nell'individuazione dei meccanismi di traduzione dei voti in seggi. D'altronde la stessa "legge Acerbo" stabiliva una soglia del 25% per l'attribuzione del premio pari ai due terzi dei seggi alla Camera dei deputati.

Si potrebbe osservare che per la composizione dei consigli regionali la legge n. 165 del 2004 stabilisce tra i principi del meccanismo elettorale la formazione di stabili maggioranze, nel qual caso si potrebbe prescindere dalla preventiva fissazione di soglie con la finalità di cui si va discorrendo.

Ciò nonostante, la diversità dei livelli induce alle più rigorose cautele sul piano statale, non fosse altro perché quella maggioranza, determinata in virtù dell'artificioso congegno, può incidere sul funzionamento dei meccanismi di garanzia costituzionale: può, infatti, avviare e chiudere almeno in ambito parlamentare (salve successive proposte di referendum) la modifica della Costituzione o, ancora, essere autosufficiente per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Se non si pone mano all'innalzamento di tali maggioranze mediante una revisione della Carta (sulla quale si dirà più avanti), gli effetti distorsivi sono esorbitanti, così come è accaduto nell'ultima occasione, ove alla Camera lo schieramento vincente, attestato al di sotto del 30%, ha ottenuto circa il 55% dei seggi.

A questo punto potrebbe essere stabilito che il premio vada riconosciuto soltanto nell'ipotesi che si raggiunga una percentuale minima di suffragi (35 o, forse ancora meglio, 40). L'attuale quadro politico sembra essere tale da assecondare una riforma di tal tipo, per così dire, a "reciproca cautela" dell'esito.

Tuttavia, è innegabile che il premio di maggioranza sia un formidabile strumento per stimolare, quanto meno, una proposta agli elettori di una futura maggioranza di governo.

Può presumersi, di contro, che la soglia del 35 o del 40% potrebbe favorire una più articolata offerta elettorale: alcune formazioni, in altri termini, avrebbero interesse a non coalizzarsi prima, ad impedire in tal modo che il premio sia accordato e a essere, poi, libere di decidere con quale altro soggetto politico stringere un accordo di maggioranza.

E', perciò, opportuno prevedere che alla prima forza politica (coalizione o lista), anche se attestata al di sotto della soglia ipotizzata del 35 o del 40%, venga comunque assegnata una quota di seggi in più (ad esempio, pari al 10% di quelli in palio).

Al Senato il discorso in parte muta perché il conseguimento del premio in una regione da parte di uno schieramento potrebbe essere neutralizzato dal premio attribuito a diversa formazione in altra circoscrizione.

Ciò nondimeno, l'effetto distorsivo qui potrebbe essere addirittura enfatizzato nel senso di riconoscere la maggioranza dei seggi allo schieramento che si è rivelato minoritario nelle circoscrizioni complessivamente considerate. Una rinnovata ponderazione del meccanismo, dunque, si impone, non ritenendosi, tra l'altro, insuperabile la previsione dell'art. 57 della Costituzione per conferire il premio anche al Senato su base nazionale.

Posto ciò, la diversità dell'espressione di voto tra Camera e Senato, anche in ragione della diversa base elettorale, non esclude che possano essere costituite maggioranze di segno opposto tra l'uno e l'altro ramo del Parlamento. Il nodo problematico dovrebbe essere sciolto sul piano costituzionale attraverso il superamento del bicameralismo perfetto anche per ciò che attiene al rapporto fiduciario.

6. *Le riforme costituzionali.* - Le modifiche prospettate richiedono un intervento del legislatore ordinario.

La ricostruzione compiuta sarebbe però incompleta, se non venisse qui avanzata anche la necessità di porre mano ad una non più rinviabile riforma della Carta, ancorché non sia stata nemmeno prospettata durante la campagna elettorale, laddove da più parti si è preferito indulgere con l'ipotizzare la drastica riduzione del numero dei parlamentari.

Fermo restando che è opportuno preservare il testo costituzionale da poco meditate revisioni, varate sulla spinta di esigenze contingenti, tornando alla formazione della maggioranza in seno al Senato, l'esperienza consegna il dato di conseguenze non lineari anche nella formazione del circuito fiduciario, atteso che può accadere che sia assegnato un ruolo decisivo a quello spicchio di rappresentanza (senatori eletti nella circoscrizione estero), al quale, in base alle modalità a dir poco bizzarre per la propria elezione, dovrebbe competere, al più, un "diritto di tribuna". Sarebbe, quindi, ragionevole una riforma dell'art. 57 della Costituzione.

Non solo, ma una rapida modifica della Carta si impone a tutela della regolarità del procedimento elettorale e, soprattutto, della genuinità del suo esito. Non è pensabile che questa delicata funzione sia affidata alla maggioranza assembleare, che si potrebbe essere formata artificialmente proprio per i congegni cui prima si è accennato.

E' necessario, dunque, affidare tale compito ad un organo terzo e imparziale, che potrebbe essere, sul modello largamente praticato in Europa, la Corte costituzionale.

L'equilibrio determinatosi tra i principi competitori politici dovrebbe indurre ad ascrivere il tema tra le priorità di qualsiasi progetto di revisione costituzionale.

7. *Brevi conclusioni.* - Per le ragioni che si è tentato di indicare, uno sforzo di razionalizzazione, in definitiva, è quanto mai opportuno se non costituzionalmente necessitato in taluni casi.

Ciò potrebbe, se non altro, ripristinare la coerenza interna dei sistemi per la formazione delle due Camere, dando luogo a una maggiore omogeneità tra i vari meccanismi elettorali vigenti.

La complessità del quadro politico che deriva dall'ultimo scrutinio, come rilevato, potrebbe assecondare tale linea di indirizzo all'inizio dell'imminente nuova legislatura. In effetti, l'incertezza che aleggia sul futuro dei soggetti politici potrebbe costituire quel "velo d'ignoranza", che costituisce condizione essenziale per alcune riforme di sistema, tra cui possono ascriversi, accanto alle costituzionali, quelle in materia elettorale.

\*\* Ricercatore confermato nell'Università di Napoli Federico II.