

**Audizione sulla riforma elettorale
presso la I Commissione della Camera dei Deputati**

di Andrea Morrone
(14 gennaio 2014)

1. Riforma elettorale, per fare cosa?

Qualunque proposta di riforma elettorale deve avere di mira l'**obiettivo** (politico-istituzionale) che si vuole raggiungere. E' sostanzialmente *inutile l'ingegneria costituzionale*, cioè discutere di modelli astratti senza tenere conto del fine che si vuole realizzare.

Allo stesso modo, come ricorda Angelo Panebianco (cfr. "il Mulino", n. 6/2013, 985 ss.), occorre considerare il carattere necessariamente "politico" della riforma elettorale, nel senso che qualunque proposta offre una determinata rappresentazione della realtà che con la legge elettorale si vuole regolare. Ogni proposta è, infatti, "*partigiana*", è fatta per avvantaggiare qualcuno e per svantaggiare qualcun altro. *In questa materia non può esserci un velo d'ignoranza.*

Se si guarda all'obiettivo della riforma elettorale, occorre considerare che le opzioni, dal punto di vista istituzionale, sono essenzialmente due: realizzare una **democrazia di tipo consociativo** oppure una **democrazia dell'alternanza**. Mi limito rapidamente a richiamare caratteri a tutti noti.

- a) Nella **democrazia consociativa** il valore della rappresentanza politica è realizzato a discapito della stabilità e dell'efficienza dei governi, nel senso che i sistemi elettorali tendono *solo* a fotografare la realtà politica esistente, senza assicurare né che l'elettore possa scegliere, insieme ai rappresentanti, anche una maggioranza e un governo, né la possibilità per l'esecutivo di guidare la propria maggioranza e di realizzare il proprio programma di governo (Leopoldo Elia parlava di **governo** come "**comitato esecutivo**" del Parlamento: cfr. Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, 15 ss.).
- b) Nella **democrazia dell'alternanza**, invece, le leggi elettorali consentono di bilanciare le esigenze della rappresentanza e quelle della governabilità: permettendo all'elettore di scegliere maggioranza e governo e, quindi, grazie alla legittimazione popolare della maggioranza e dell'esecutivo (che non significa necessariamente elezione diretta del premier o del capo dello stato), consentendo al governo di disporre della forza necessaria per guidare la maggioranza e realizzare il programma politico (sempre Elia parlava del **governo** come "**comitato direttivo**" della maggioranza).
- c) Nelle **democrazie consociative**, la forza del governo dipende *esclusivamente* dai partiti che compongono l'accordo di coalizione; nelle **democrazie dell'alternanza**, invece, la forza della maggioranza di governo dipende *anche* dall'indicazione popolare.

- d) Nelle **democrazie consociative**, in definitiva, il valore della rappresentanza è perseguito senza assicurare governabilità e, soprattutto, rendendo *debole il principio di responsabilità politica* delle istituzioni di governo nei confronti dei cittadini elettori.
- e) Nelle **democrazie dell'alternanza**, il principio di sovranità popolare si realizza più compiutamente, dato che il potere di investitura dei cittadini rende *effettivo il principio di responsabilità del governo* e della maggioranza parlamentare. In assenza di reale alternanza di governo, la democrazia "è esposta a gravi problemi di efficienza, di *accountability* e di corruzione" (Cfr. G. Pasquino e M. Valbruzzi, *Il potere dell'alternanza*, Bononia University Press, 2011, 36).

L'esperienza delle grandi democrazie europee, specie quelle di tipo parlamentare (Germania, Spagna, Regno Unito), dimostra l'**utilità pratica di una democrazia dell'alternanza**, proprio per rispondere in modo adeguato alle sfide della globalizzazione dei mercati e della crisi economico finanziaria. I sistemi di governo in cui è assicurata stabilità e alternanza, meglio di altri, sono in grado di adottare le riforme strutturali necessarie per controllare il bilancio dello Stato, ridurre il debito pubblico, favorire la crescita economica e garantire la coesione sociale. A differenza delle esperienze consociative, nelle quali conta soprattutto la misura della rappresentanza politica, la stabilità e l'alternanza di governo incidono sulla **qualità della democrazia**.

2. Il quadro politico tripolare

Guardare alla realtà politica è altrettanto essenziale quando si scrive una nuova legge elettorale. Non c'è stata legge elettorale, in qualunque epoca storica, che non abbia riflesso un determinato assetto di poteri o che non abbia cercato di trasformare il quadro politico in linea coerente con i rapporti di forza che si stavano determinando nella società. **Non basta rappresentare, però, occorre anche decidere, rendendo possibile il governo della cosa pubblica.**

Il **quadro politico esistente** è particolarmente complesso e confuso e richiede un'attenzione seria. Mi limito a segnalare alcuni dati con i quali si deve fare i conti, se si vuole scrivere una legge elettorale che tenga sotto controllo la crisi e le degenerazioni della rappresentanza politica e assicuri il governo della cosa pubblica:

- 1) La **struttura tripolare del sistema politico**: le ultime elezioni politiche ci hanno consegnato un quadro nel quale vi sono tre forze, tendenzialmente omogenee, dotate della medesima (o quasi) consistenza percentuale (Partito democratico, Movimento 5 Stelle e Popolo della libertà ora scisso in due componenti separate organizzativamente ma ideologicamente omogenee come Forza Italia e Nuovo CentroDestra), pari ciascuna al 25% e complessivamente ai tre quarti dell'elettorato nazionale.
- 2) La **fluidità del quadro politico**, che dipende essenzialmente dal fatto che, salvo forse il caso del Partito democratico, non vi sono più nel contesto politico italiano "partiti politici strutturati". I soggetti politici sono riconducibili a categorie molto

diverse, problematiche anche nella stessa qualificazione teorica (ad es. il partito azienda, il partito personale, il partito familiare, il movimento non partito, aggregazioni del tutto casuali ecc.), che proprio per questo sono oggetto di trasformazioni impreviste e imprevedibili, che ovviamente rendono difficile immaginare i possibili orientamenti dell'elettorato.

- 3) La **crisi di fiducia e di legittimazione** che conosce la classe politica e i partiti politici, in corso da tempo, che si manifesta anche attraverso la formazione di movimenti popolari di protesta, alcuni con effetti diretti a destabilizzare l'ordine istituzionale.
- 4) Una **“cultura” diffusa e trasversale neo-consociativa**, che attraversa tutti i partiti, presente nel nostro Parlamento e nel Paese, che non abbandona la storia politica italiana, ma che, oggi, è perfettamente coerente con la crisi dei partiti politici strutturati e con la fluidità attuale del quadro politico.

In questo orizzonte, una legge elettorale che puntasse a una democrazia consociativa non farebbe altro che aggravare i già evidenti problemi del nostro sistema politico e del Paese.

3. Riforma elettorale e riforma costituzionale: il nodo del Senato

Non posso in questa sede dilungarmi sulla necessità di associare la riforma elettorale con alcune limitate ma necessarie riforme costituzionali (rinvio al mio *Sulla riforma costituzionale*, “il Mulino”, n. 4/2013, 602 ss.). Sarebbe utile, per non ricominciare da capo ogni volta, riprendere la bozza dei “saggi” nominati dal Presidente del Consiglio Enrico Letta, se ci fosse tempo.

In vista della riforma elettorale, **il più grave problema istituzionale riguarda la struttura bicamerale del nostro Parlamento**. Com'è noto, la singolarità del bicameralismo “eguale e perfetto”, che è un'isolata eccezione nei Paesi del costituzionalismo liberaldemocratico, costituisce un'ipoteca pesantissima sul funzionamento del sistema elettorale. Nessuna legge elettorale, infatti, può assicurare i medesimi rapporti di forza tra le due camere. La forbice è naturalmente destinata ad allargarsi per le diversità dell'elettorato attivo (18 e 25 anni per la Camera e il Senato: una riforma costituzionale potrebbe essere proprio l'eliminazione di questa differenza). La proposta di trasformazione della seconda camera in un “Senato delle regioni” ovvero un “Senato delle autonomie”, con competenze e sistema elettorale differenti rispetto a quelli della Camera dei deputati, potrebbe costituire la soluzione a questo problema, secondo alcuni. Sia come sia, le evidenti difficoltà di ordine politico (la resistenza degli stessi senatori a perdere le proprie prerogative, in primis) e di tipo programmatico (la mancanza di accordo tra i fautori del senato regionale e del senato delle autonomie, oltre alle evidenti difficoltà di tradurre in norma un simile assetto, ecc.) che sconta la riforma del bicameralismo italiano, rendono molto **aleatori i risultati applicativi di qualsiasi proposta di riforma della legge elettorale**.

4. Il (limitato) diktat della Corte costituzionale e la libertà del Parlamento.

Un altro aspetto problematico riguarda la **decisione della Corte costituzionale che ha annullato la legge elettorale n. 270 del 2005**, nella parte in cui prevede il premio di maggioranza e un meccanismo di selezione che non permette all'elettore l'espressione di "una preferenza" (**sent. n. 1 del 2014**, depositata il 13 gennaio 2014).

Le motivazioni pubblicate ieri sera non permettono una valutazione approfondita, ma la sensazione è che **la Corte costituzionale ha molto ridimensionato gli effetti** (apparentemente) **dirompenti** che sembravano venire dalla lettura **del comunicato** del 4 dicembre 2013. La sentenza ha riscritto la legge elettorale, introducendo una formula proporzionale con voto di preferenza unica, applicabile in caso di mancata riforma, ma non ha minimamente ridotto la libertà del Parlamento di fare una nuova legge elettorale, scegliendo tra tutti i sistemi, tranne solo il ripristino della legge n. 270/2005.

Leggere la motivazione è necessario per conoscere i "motivi" della pronuncia. In particolare la Corte ha stabilito che:

A) (Sul premio di maggioranza)

- a) l'**illegittimità del premio di maggioranza alla Camera** dipende dalla **mancanza di una soglia minima**, come la stessa Corte aveva più volte segnalato al Parlamento;
- b) un premio di maggioranza senza soglia innestato su una legge elettorale proporzionale **determina una sproporzione tra la rappresentatività del Parlamento e l'esigenza di stabilità del governo e di efficienza decisionale** a tutto svantaggio della prima;
- c) **le norme sul premio** non si limitano ad "introdurre un correttivo" al sistema proporzionale, ma **"rovesciano la ratio della formula elettorale prescelta"**, che è quella di assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare;
- d) ciò determina una "alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto";
- e) **se si adotta una formula proporzionale, infatti, deve essere garantita l'eguaglianza del voto, non solo in entrata, ma anche in uscita**, nel senso che "qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del 'peso' del voto 'in uscita', ai fini dell'attribuzione dei seggi";
- f) **il premio di maggioranza al Senato**, oltre a essere **sproporzionato in sé**, come alla Camera, è **inidoneo a raggiungere lo scopo** (garantire la stabilità di governo e l'efficienza decisionale del sistema): essendo attribuito su base regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranza parlamentari non coincidenti nei due

rami del Parlamento”, rischiando di compromettere sia il funzionamento della forma di governo sia l’esercizio della funzione legislativa;

B) (Sul voto bloccato di lista)

- g) **il voto per la scelta di lista è illegittimo perché esclude “ogni facoltà dell’elettore di incidere sull’elezione dei propri rappresentanti”**, i quali, per l’ampiezza delle circoscrizioni e la lunghezza delle liste, sono “difficilmente conoscibili dall’elettore stesso”;
- h) tale scelta è rimessa, invece, “totalmente” ai **partiti**, che, privi di attribuzioni costituzionali, sono solo **uno strumento di partecipazione alla vita politica dei cittadini**;
- i) il **cittadino è privato anche nella “aspettativa relativa all’elezione in riferimento allo stesso ordine di lista”** per effetto delle candidature multiple e della facoltà di opzione dell’eletto sulla base delle indicazioni del partito;
- j) **questa disciplina non è comparabile né con sistemi caratterizzate da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con sistemi caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territoriali ridotte**, “nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l’effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l’effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)”;
- k) questa disciplina **altera il rapporto di rappresentanza tra elettore e eletto, coarta la libertà di scelta degli elettori, contraddice il principio democratico**;

C) (Sulle norme elettorali applicabili in mancanza di una nuova legge elettorale)

- l) **la normativa che rimane in vigore della legge n. 270/2005 garantisce il rinnovo delle Camere**: eliminato il premio resta un meccanismo di distribuzione proporzionale dei seggi, “e le norme censurate riguardanti l’espressione del voto risultano integrate in modo da consentire un voto di preferenza”;
- m) **per il voto di preferenza “eventuali apparenti inconvenienti” applicativi, possono essere superati con “l’impiego degli ordinari criteri d’interpretazione”**, utilizzando norme “già vigenti” coerenti con la sentenza (l’ordine di lista è operante solo in assenza del voto di preferenza; le schede elettorali non escludono sia integrati da uno spazio per l’espressione della preferenza; utilizzando l’esito del referendum del 1991 ammesso con sent. n. 47/1991 sulla preferenza unica)

D) (Sulla decorrenza degli effetti della decisione)

- n) la decisione della Corte **“produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale”**, ciò conferma la piena legittimità del Parlamento, e degli atti adottati e adottabili fino alle nuove elezioni sulla base del “porcellum”, per il principio di continuità dello Stato.

Da questa pronuncia si posso trarre i seguenti punti fermi.

- ✓ La **decisione della Corte riguarda la legge elettorale n. 270/2005, non qualsiasi meccanismo elettorale**. Le ragioni che sostengono l'illegittimità valgono con riferimento specifico a quella formula elettorale e solo a quella.
- ✓ Il **premio di maggioranza è illegittimo** non in ogni caso, ma, come nella legge n. 270/2005, **solo se ricorrono le seguenti condizioni**: se **(1)** senza soglia minima, se **(2)** collegato a una formula elettorale proporzionale, e **(3)** solo se determina una distorsione irragionevole degli effetti di quella stessa formula proporzionale.
- ✓ Nel caso di formule elettorali proporzionali, secondo la Corte, l'eguaglianza del voto vale anche in uscita, nel senso che eventuali correttivi, come un premio, non possono alterare in modo sproporzionato gli effetti dell'elezione.
- ✓ Nel caso della legge n. 270/2005, poi, **l'illegittimità del premio di maggioranza dipende dalla differente base nazionale e regionale**, rispettivamente alla Camera e al Senato, che causa un'irrazionalità tale da contraddire il fine per il quale è stato prefigurato: anziché assicurare la formazione di una maggioranza politica in entrambi i rami del Parlamento, essa può produrre esiti elettorali dissociati (come hanno dimostrato le elezioni del 2006 e del 2013).
- ✓ Sulle liste bloccate, **la Corte costituzionale non dichiara illegittimo in sé il voto di lista bloccato**: è il mix di previsioni normative (proporzionale, premio di maggioranza, diversamente attribuito alla Camera e al Senato, voto bloccato di lista, pluricandidature, esiti del tutto imprevedibili anche rispetto al voto dell'elettore) a svuotare il diritto del cittadino di scegliere i propri rappresentanti, in violazione dell'art. 48 Cost., e a tutto vantaggio dei partiti.
- ✓ **L'introduzione del voto di preferenza unica è il punto debole della motivazione**: non si tratta certamente di una decisione additiva "a rime obbligate" (il voto di preferenza non c'è infatti nelle norme che residuano dopo l'illegittimità del voto bloccato di lista). **La Corte introduce la preferenza unica per via di interpretazione**, per via di "una rilettura delle norme già vigenti coerente con la pronuncia" (norme abrogate o derivanti da fatti normativi che hanno esaurito gli effetti, come il referendum del 1991, fatte "rivivere" allo scopo di rendere applicabile la normativa di risulta).
- ✓ In definitiva, la Corte costituzionale ha riaffermato **il diritto del cittadino di scegliere i candidati non importa con quale meccanismo**, purché quel diritto abbia modo di realizzarsi, nel senso di permettere all'elettore di contribuire a selezionare gli eletti. In modo aperto, **la Corte ritiene pienamente legittimi formule elettorali miste** (come quella tedesca) **e, ovviamente, il collegio uninominale** (non è chiaro, però, se lo sia altrettanto il sistema spagnolo, perché

la Corte non lo evoca: non bisogna fermarsi alle parole, occorre guardare al principio; e, allora, anche un sistema elettorale interamente proporzionale con circoscrizioni di piccole dimensioni e liste corte, che permettono il collegamento territoriale dei candidati e, quindi, un maggior controllo del voto da parte dell'elettore, può soddisfare i principi affermati dalla Corte).

- ✓ **La previsione della formula proporzionale con voto di preferenza, è bene ribadirlo, è stata prescritta dalla Corte costituzionale solo per effetto dell'annullamento parziale della legge n. 270/2005** (del premio di maggioranza e del voto bloccato di lista). E solo perché la Corte costituzionale è rimasta fedele ai suoi precedenti che impongono, in caso di leggi necessarie, come la legge elettorale, che eventuali abrogazioni o dichiarazioni di illegittimità avvengano lasciando in vigore norme che permettano il rinnovo del Parlamento.
- ✓ **La decisione ha effetti solo se il Parlamento non interverrà:** la libertà della politica è fatta salva e **il Parlamento è e resta sovrano in materia di riforma elettorale**. La Corte lo dice in modo netto. Del resto, per la nostra Costituzione spetta al potere legislativo stabilire le norme e alla Corte costituzionale giudicarne la legittimità. Il diritto di dire l'ultima parola è sempre della politica legislativa, non dei giudici, neppure dei giudici costituzionali (non occorre riferirsi ai casi limite, come la vicenda del c.d. giusto processo, nella quale il conflitto tra Parlamento e Corte costituzionale, si è risolto mediante la revisione costituzionale dell'art. 111 della Costituzione).

5. Le proposte di riforma elettorale sul tappeto: praticabilità

Le **proposte di riforma elettorale depositate alla Camera dei deputati** e in discussione presso la I Commissione Affari costituzionali sono riconducibili, essenzialmente, a tre gradi opzioni:

- a) riforma della legge n. 270/2005;
- b) ritorno al "Mattarellum" senza o con modifiche;
- c) adozione di una nuova formula elettorale (che comprende meccanismi che vanno dal proporzionale, al collegio uninominale, con correzione proporzionale, al doppio turno alla francese o di coalizione).

A queste vanno poi aggiunte **le tre proposte avanzate dal nuovo Segretario del Partito democratico Matteo Renzi** (cfr. la e-news del 3 gennaio 2014):

- a) sistema spagnolo;
- b) "Mattarellum" corretto;
- c) doppio turno di coalizione, sul modello dell'elezione dei sindaci dei comuni maggiori.

In questa sede non entrerà nel merito di alcun progetto: limiterò l'analisi a rilievi di carattere specifico, legati soprattutto a quelle proposte che sembrano raccogliere il maggiore interesse. Salvo dire che le proposte di modifica della legge n. 270/2005 sono le uniche che devono rispettare il diktat della sentenza della Corte.

Un'osservazione metodologica: **la legge elettorale deve stabilire una formula chiara e comprensibile a tutti**, evitando sistemi arzigogolati di regole, che offendono il valore democratico del "voto consapevole", come vuole il buon senso e la stessa Corte costituzionale (anche nella sent. n.1/2014).

I) Proporzionale con voto di preferenza.

Una simile formula elettorale, come quella introdotta dalla sentenza, più di ogni altra, specie se assunta senza correttivi, spingerà nella direzione di consolidare nel nostro Paese un sistema politico di carattere consociativo, nei termini descritti. Un sistema proporzionale **aggraverebbe la divisione ideologica e la frammentazione politica**, due connotati tipici della storia politica nazionale, che non si sono ridotti dal 1946 ad oggi (cfr. E. Cheli, *Nata per unire*, il Mulino, 2012).

Il **voto di preferenza**, inoltre, accrescerebbe la singolarità del nostro Paese nello scenario delle democrazie occidentali: nessun ordinamento prevede un voto simile. L'esperienza della c.d. Prima Repubblica dovrebbe aver insegnato che votare attraverso le preferenze **crea le premesse per una competizione non tra partiti ma intra partitica**, tra singoli candidati del medesimo partito. Il voto di preferenza favorisce non la competenza o il merito, ma la capacità economica e mediatica dei candidati. **La scelta dell'elettore è solo virtuale**: in assenza di partiti politici strutturati, l'osservazione secondo cui non è il cittadino che sceglie ma il candidato a farsi scegliere, in questo caso raggiunge la massima evidenza. Come hanno spiegato alcuni osservatori, il voto di preferenza, per il sottile confine che lo separa dal "**voto di scambio**", rischia di impattare con le maglie strette della c.d. "legge Severino" (cfr. Ceccanti, Giro del voto in tre proposte, in "L'Unità" del 3/1/2014).

La scelta per il proporzionale "puro" con voto di preferenza dovrebbe tenere conto del **vincolo politico-costituzionale del referendum elettorale 1993** dotato di un *surplus* di valore democratico, ancora pienamente valido. Lo stesso Presidente della Repubblica **Giorgio Napolitano** ha detto a chiare lettere che **la nuova legge deve essere "espressione di volontà attenta a ribadire il già sancito, dal 1993, superamento del sistema proporzionale"** (cfr. www.corriere.it del 5 dicembre 2013)

Una scelta per il proporzionale dovrebbe, allora, implicare alcuni correttivi: come la previsione di piccole circoscrizioni e di soglie di sbarramento dirette a ridurre la rappresentanza di forze politiche di piccole dimensioni. Una strada simile al c.d. modello spagnolo, di cui parlerò dopo, non priva di alcuni problemi però.

II) Modello tedesco

Il c.d. modello tedesco è **una variante di un sistema proporzionale**, non un sistema di tipo maggioritario. E' vero, infatti, che in Germania i seggi sono assegnati per il 50% mediante collegi uninominali e per il 50% mediante scrutinio proporzionale di lista bloccata, ma *la distribuzione avviene in base al secondo voto proporzionale*, che determina i rapporti di forza tra i partiti.

Le particolari caratteristiche del sistema politico tedesco (con un ridotto numero di partiti strutturati e con due forze politiche egemoni), le caratteristiche della forma di governo del cancellierato, e la struttura asimmetrica del Parlamento, rendono difficilmente adattabile quel sistema elettorale nel nostro caso, specie nell'attuale contesto politico tripolare, condannando le prossime legislature a "larghe intese" coatte.

III) Modello spagnolo

L'adozione di una legge elettorale analoga a quella in vigore in Spagna potrebbe realizzare da noi i medesimi effetti di tipo maggioritario?

In Spagna quel sistema funziona, grazie alle sue **caratteristiche molto stringenti** (*piccole circoscrizioni provinciali* nelle quali solo 7 su 52 eleggono un numero di deputati superiore a 8, come Madrid, Barcellona, Valencia, ecc.; *soglia di sbarramento del 3% a livello circoscrizionale*; metodo d'Hondt che favorisce la *sovrarappresentazione dei grandi partiti*), e perché insiste su un **sistema politico strutturato**, che vede due partiti maggioritari di carattere nazionale e alcune piccole forze regionali.

La mia risposta a quella domanda, nell'attuale struttura tripolare del sistema politico italiano, è NO. La stessa soluzione avanzata nella *proposta di Matteo Renzi* (per la sola Camera dei deputati), ossia la divisione del Paese in 118 circoscrizioni con assegnazione di un premio del 15% dei seggi (pari a 92 seggi), con soglia di sbarramento al 5%, pur permettendo una significativa semplificazione del quadro politico, potrebbe *non essere sufficiente a garantire la formazione di una maggioranza di governo*, se ciascuno dei maggiori partiti in competizione non raggiunge almeno il 36% dei consensi sul piano nazionale.

IV) Doppio turno di coalizione

La proposta di adottare per l'elezione della Camera dei deputati il sistema elettorale in vigore per i comuni più grandi, ossia un doppio turno di coalizione, con soglia di sbarramento al 5%, nel quale chi vince ottiene il 60% dei seggi, presenta l'indubbio vantaggio di permettere all'elettore di contribuire alla formazione di una maggioranza e di un governo.

Il limite di questa proposta **non** è per nulla, come sostenuto erroneamente da alcuni (ad es. G. Pasquino, in "il Mulino", n. 6/2013, 988 ss.), quello di **implicare necessariamente una modifica costituzionale comportante l'elezione diretta del premier** (con tutte le difficoltà del caso); quanto, piuttosto, l'ampia forbice che separerebbe maggioranza e minoranze (che sarebbero sostanzialmente annichilite). Forse sarebbe sufficiente uno scarto minore (55% contro 45%). In più, questo sistema elettorale, nell'attuale bicameralismo paritario, potrebbe non essere in grado di assicurare, in caso di ballottaggio, che a concorrere in entrambi i rami siano le stesse forze. Con la conseguenza che potrebbe accadere di avere due maggioranze diverse nelle due camere.

Non discuto del **doppio turno di collegio**, secondo il modello francese: questa formula si affianca bene all'elezione diretta del Capo dello Stato, che consente prestazioni di unità nella stessa selezione dei deputati dell'Assemblea nazionale, riducendo le

tendenze localistiche del voto di collegio. Questa formula elettorale presupporrebbe una modifica della Costituzione che, però, non mi pare sia più di attualità.

V) Ripristino o riforma del Mattarellum

Pur avendo promosso il referendum abrogativo per il ripristino del “Mattarellum”, che nel 2011 aveva raccolto oltre 1.200.000 sottoscrizioni, **non** ritengo (né ritenevo allora) **opportuno ritornare a quella legge così com’era**. I principali limiti del bipolarismo all’italiana risiedono proprio nelle ambiguità connesse al mix di collegi uninominali e recupero proporzionale (con lo scorporo e l’escamotage delle liste civetta) previste da quella formula.

Non credo **sufficienti** neppure **ritocchi**, come quelli previsti in alcune proposte depositate in Commissione. Semmai, tra le formule preferibili, che consentirebbero un maggior controllo degli effetti contraddittori del “Mattarellum”, vi sono o quella oggetto del referendum sulla quota proporzionale del 1998 (che distribuiva il 25% della quota proporzionale ai “migliori perdenti” sul piano nazionale) o quella prevista per l’elezione del Senato (che prevedeva un’unica scheda elettorale e i collegamenti tra candidati per la quota proporzionale).

Mi convince di più, invece, la **proposta di riforma del “Mattarellum” avanzata di nuovo da Augusto Barbera** (cfr. *L’uovo di Barbera*, in “la Repubblica”, 7 novembre 1995): in base ad essa, fermo il rapporto 75% di collegi uninominali e 25% di quota proporzionale, questo 25% di seggi dovrebbe costituire il serbatoio cui attingere, per assicurare al partito o la coalizione più votati, di raggiungere la maggioranza in entrambe le camere (almeno il 55% dei seggi). Non si tratta di un premio di maggioranza, ma solamente della **garanzia di governabilità** qualora nessuna forza politica conquisti la maggioranza assoluta dei seggi, con riconoscimento di un diritto di tribuna per i piccoli partiti. Anche questo sistema è esposto allo stesso rischio di produrre maggioranze diverse in un bicameralismo eguale e perfetto.

6. Alcune osservazioni conclusive.

- a) La riforma elettorale, in mancanza della modifica della struttura bicamerale del Parlamento, rischia di essere insufficiente. Per questo è assolutamente necessario mettere mano alla riforma costituzionale del bicameralismo.
- b) La decisione della Corte costituzionale, nel prescrivere una formula proporzionale con voto di preferenza, vale *in via sussidiaria* e, comunque, lascia *piena libertà al Parlamento* di stabilire una nuova legge elettorale.
- c) Le proposte formulate da Matteo Renzi danno tutte per scontata la trasformazione del Senato in una “camera delle autonomie”. Esse pongono, tuttavia, il problema di stabilire il sistema di elezione della seconda camera, nell’eventualità non remota che la riforma costituzionale si areni.
- d) Tra le tre proposte che vanno nella direzione di una democrazia dell’alternanza, l’unica in grado di allineare l’Italia alle grandi democrazie occidentali, il modello spagnolo è quello che meno di tutte assicura, nell’attuale contesto politico tripolare, la formazione di una maggioranza di governo.

e) Per questo, **il doppio turno di coalizione o il “Mattarellum corretto”, secondo la proposta di Augusto Barbera, possono rappresentare una soluzione adeguata.**

* Professore ordinario di Diritto costituzionale - *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna – andrea.morrone@unibo.it