



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

Pino Pisicchio\*

### Appunti sull'ennesima (necessaria) riforma elettorale

La cinematografia è piena di narrazioni che hanno a base il *loop* temporale: lo stesso giorno si ripete con i medesimi accadimenti per un tempo infinito. Nei film, tuttavia, c'è una morale: ogni nuovo giorno aggiunge un qualcosa alla consapevolezza del protagonista, che lo proietta verso una conoscenza superiore.

Nel caso dell'eterno dibattito italiano sulla legge elettorale, si allestisce almeno da ventotto anni il medesimo loop. Ma è ancora dubbio se l'approdo possa essere quello di una più alta consapevolezza.

A due anni dal nuovo turno elettorale per il rinnovo della rappresentanza nel Parlamento, dunque, l'unica certezza è data dalla riconfigurazione dei collegi elettorali approvata sul finire del 2020 in ossequio alla legge 27 maggio 2019, n. 51. Com'è noto l'intervento si proponeva di intervenire-delegando una Commissione di esperti- per procedere al rimodellamento dei collegi indicati dalla legge 165 del 2017, il cosiddetto *Rosatellum*, per rendere agibile la normativa elettorale ancora vigente nel nuovo contesto caratterizzato da una diversa numerosità della rappresentanza parlamentare. In altri termini: in mancanza di nuove norme elettorali, in caso di elezioni uno strumento a cui far ricorso con minime manomissioni ci sarebbe. E non è poi detto che questo "*recovery*" alla fine non potrebbe rivelarsi come l'ultima chance, considerata la complessità del quadro politico.

In verità non si può negare che nel corso dello scorso anno un certo attivismo parlamentare sul tema ci sia stato, in particolare da parte della Camera dei Deputati<sup>1</sup>.

\* Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato Università degli Studi Internazionali di Roma

<sup>1</sup> Nella seduta del 27 febbraio 2020 la I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati deliberò lo svolgimento di un'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 2329 Brescia, recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali». L'indagine impegnò la Commissione dal 27 maggio al 30 giugno 2020 per un numero complessivo di 7 sedute dedicate all'approfondimento dell'argomento discusso da 18 esperti.

La proposta in campo, infatti, condivisa dalla maggioranza del governo Conte bis e firmata dal presidente della Commissione Affari Costituzionali Brescia, sembrava muoversi nella logica dell'adattamento possibile della rappresentanza alle nuove assemblee parlamentari, dopo la riduzione. La logica dell'impianto restava fedele alla legge elettorale vigente, sostanzialmente procedendo alla rimozione della quota di eletti nei collegi uninominali. La parte rimanente avrebbe potuto combaciare con il numero dei parlamentari da eleggere nel nuovo Parlamento.

Se l'adesione dei partiti che sostenevano il governo (Pd, Cinque Stelle, Leu e Italia Viva) andava ad un impianto nettamente proporzionale, nulla veniva detto della modalità di traduzione del consenso in rappresentanza. Nessuna esplicita opzione, infatti, era stata espressa dalle forze politiche in ordine allo strumento del voto di preferenza o del collegio uninominale, anche se appariva chiara la propensione del Movimento Cinque Stelle per il voto di preferenza<sup>2</sup>. L'avvento della nuova segreteria nel PD sembrerebbe modificare l'asse delle propensioni verso una scelta decisamente diversa, con una predilezione per il modello sperimentato dal 1994 al 2001, il cosiddetto *Mattarellum*<sup>3</sup>, anche se più recenti pronunce degli organi di direzione del partito avrebbero ribadito le opzioni espresse nel recente passato<sup>4</sup>. Forse apparirebbe troppo dichiarare che l'argomento segna un *impasse*, tuttavia non appare improprio registrare l'affievolimento dell'attenzione che la questione sollevò a ridosso della riforma costituzionale.

Ciò che spinge verso l'adozione di uno specifico sistema elettorale *stricto sensu* oltre la coerenza d'impianto ordinamentale è anche la cultura di un popolo, la sua storia, la sua peculiare attitudine a partecipare al processo politico. Per cui i sistemi elettorali maggioritari saranno ritenuti più consonanti con culture politiche omogenee, mentre i sistemi proporzionali forniranno una più appropriata risposta in contesti frammentari, caratterizzati da una forte eterogeneità economica, culturale, etnica.

Esiste, inoltre, una chiara interdipendenza tra stabilità dei sistemi elettorali e stabilità del sistema politico, riscontrabile anche con l'analisi empirica nell'orizzonte vasto dei paesi democratici: laddove gli ordinamenti elettorali appaiono più antichi e non sottoposti a modifiche (si pensi ai paesi di *Common law*, ma anche alla Francia e alla Germania), la tenuta complessiva del sistema appare più salda, a differenza di quanto non accada in realtà dove l'attività manipolativa del legislatore è più intensa (Italia *in primis*).

Chiarito che, come ricordava il matematico Arrow<sup>5</sup>, non è possibile indicare il sistema elettorale ideale, cerchiamo di comprendere se possa delinearci, tenendo conto dei fattori in campo (maggioranza di governo disomogenea, riduzione di più di un terzo della rappresentanza parlamentare, scissura tra eletti ed elettori, forma partito in grave crisi), uno strumento in grado di soddisfare le esigenze fondamentali poste ad una democrazia

<sup>2</sup> Cfr. Il fatto Quotidiano del 3 settembre 2020: F.Q., Legge elettorale, "M5S: Chiederemo di tornare alle preferenze. I cittadini e non i partiti devono scegliere chi mandare in Parlamento"

<sup>3</sup> Cfr. Repubblica del 16 marzo 2021: S.BUZZANCA, *Letta pensa al Mattarellum, ma deve fare i conti con il no del M5S*

<sup>4</sup> Cfr. AffariItaliani.it, 14 maggio 2021, a commento degli esiti della Direzione del Partito Democratico: Legge Elettorale, nel Pd torna la voglia di proporzionale

<sup>5</sup> Cfr. K.ARROW, *Scelte Sociali e Valori Individuali*, Etas, 2003 (pr.ed.it. 1951)

rappresentativa. In cima alle quali sicuramente si situano un soddisfacente grado di rappresentanza, una plausibile stabilità di governo e, aggiungerei, la condivisione più ampia possibile tra le forze parlamentari, considerato il valore centrale nell'ordinamento della legge elettorale.

Perché è necessario che la lealtà costituzionale che i soggetti politici protagonisti nelle assemblee parlamentari esprimono, non prescinda da un atteggiamento di reciproca legittimazione che si manifesta attraverso la condivisione delle regole del gioco fondamentali.

Va ancora ricordato, allora, che il nostro ordinamento è stato sottoposto ad uno stress molto forte con il ricorso ripetuto a nuove leggi elettorali: cinque in ventotto anni a cui potrebbe aggiungersi una sesta con la riforma di cui ci occupiamo. Una legge elettorale ogni 4/5 anni rappresenta di per sé una ragione di instabilità istituzionale: è un caso unico tra le democrazie occidentali, e si configura come l'impropria risposta alle carenze della forma-partito e alle insufficienze generali della politica che cerca riparo nella rimodellazione delle regole elettorali, per due volte smentita dalle sentenze della Corte Costituzionale, nella passata legislatura.

Allora la prima domanda che appare importante porsi intorno alla questione elettorale, è di natura procedurale: chiedo a me stesso innanzitutto se non appaia opportuno prevedere una maggioranza speciale per gli interventi normativi in materia di legge elettorale: potrebbe rappresentare un contributo alla stabilizzazione di norme eccessivamente manipolate con effetti negativi anche sulla forma di governo. L'intervento avrebbe un significato importantissimo: eviterebbe quello che il prof. Lanchester definisce, con il suo ormai celeberrimo e tranciante giudizio, **l'iperincertismo elettorale compulsivo**, un'anomalia che va corretta, anche alla luce della storia elettorale del nostro sistema politico. Non va, infatti, dimenticato quanto peso abbia nella costruzione di nuovi e creativi sistemi elettorali il principio filosofico dell'eterogenesi dei fini, per cui chi cambia le regole per avvantaggiarsene alla fine perde sempre.

Nel merito della proposta di impianto nettamente proporzionalistico che tenne banco lo scorso anno nel dibattito alla Camera (e che resta l'opzione probabilmente più valida per assemblee parlamentari così ridimensionate nel numero), occorrerà dire che l'ipotesi di riforma si faceva carico di tentare un minimo di convergenza in un ordinamento elettorale italiano che si presenta con caratteristiche duali: da un lato Comuni, Regioni, rappresentanza italiana al Parlamento Europeo, operano in ambiente propriamente proporzionale, seppur assistito, a livello di enti Locali, dagli elementi di disproporzionalità rappresentati da soglie di ingresso per la rappresentanza nelle assemblee e premi di maggioranza, mentre per l'Europa vige il cospicuo – e per certi aspetti illogico – sbarramento del 4%. Sul piano della rappresentanza nazionale, invece, il sistema misto vigente, che si intende superare, continua a contenere il 34% circa di regola maggioritaria. La divaricazione più significativa che marca la dualità, è rappresentata dalla presenza del voto di preferenza in tutti i livelli elettorali tranne che per la Camera e il Senato.

Le modalità attraverso cui il sistema elettorale traduce il consenso delle liste in rappresentanza parlamentare, hanno cessato dal 1993 di includere il voto di preferenza (salvo l'inapplicata legge del 2015, il cosiddetto *Italicum* che prevedeva, l'espressione di voti di preferenza dopo il capolista bloccato), privilegiando il collegio uninominale o la lista bloccata. Questa scelta di esclusione del voto di preferenza dal livello elettivo delle Assemblee Parlamentari, variamente motivata, ha inciso significativamente sulla formazione della rappresentanza delle assemblee legislative, svellendone le radici territoriali, con un grave pregiudizio anche sul piano dell'autonomia del parlamentare per il metodo cooptativo con cui i capi partito hanno composto le liste, ponendo questioni anche intorno alla compatibilità di quei comportamenti con l'art. 67 della Costituzione.

Apparirebbe, pertanto, utile una riflessione sulla modalità di scelta dei parlamentari valutando opportunamente il valore del voto di preferenza, al fine di tonificare il circuito rappresentativo, e garantire l'allineamento all'ordinamento elettorale di tutti gli altri livelli.

L'unica scelta che sarebbe utile per il legislatore non fare, infine, è quella di rinunciare a scegliere, avendo riguardo al delicato implicarsi di maggioranza a sostegno del governo e maggioranza necessaria per la riforma: in quel caso lo stallo rappresenterebbe forse una riduzione del danno per qualche parlamentare uscente, nell'auspicio di un rientro con la cooptazione nelle liste bloccate, ma sicuramente divaricherebbe ancora di più il rapporto già lasco tra rappresentanti e rappresentati.