



**Federico Fornaro\***

### **Una riflessione articolata\*\***

**V**i ringrazio per l'invito. Torno molto volentieri a riflettere qui alla Sapienza, insieme a voi, sulle questioni oggetto della nostra tavola rotonda.

Alcune delle cose che dovremmo fare in questa ultima parte della Legislatura sono obbligate, perché sono diretta conseguenza dell'approvazione della riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari. Se non intervenissimo, infatti, si correrebbe il serio rischio di non poter avviare la prossima legislatura. La riforma regolamentare è, dunque, indispensabile perché dobbiamo mettere in condizione il Parlamento di funzionare anche con 200 senatori e 400 deputati.

Essendo componente anche della Giunta per il Regolamento della Camera, posso fornire qualche elemento aggiuntivo, utile alla nostra discussione. Attualmente si stanno confrontando due tesi all'interno della Giunta della Camera (quella del Senato ha problemi differenti perché loro la riforma dei regolamenti la approvarono già nella XVII Legislatura): una minimalista e una più organica.

La prima tesi si fonda sull'assunto che sia sufficiente un intervento limitato al solo adattamento dei numeri, per riproporzionalizzare i quorum necessari e il numero minimo per la composizione dei gruppi, sapendo che dietro i numeri – lo dico anche per gli studenti – ci sono sempre delle scelte non neutre perché, ad esempio, sono state depositate tre proposte per il numero minimo per comporre un gruppo (che attualmente è di 20) a 13-14-15 deputati.

La proposta di modifica regolamentare presentata dai due relatori, i colleghi Baldelli e Fiano, è un misto delle due tesi, cioè propone soluzione relative al tema numerico e poi prova a innovare sul tema della composizione e del funzionamento del gruppo misto, che – come voi sapete - è espressamente tutelato dalla Costituzione. La modifica proposta prevede che nella prima seduta del Parlamento tutti coloro che non intendono iscriversi a un gruppo parlamentare (penso, ad

---

\* Onorevole della Camera dei deputati.

\*\* Il presente contributo è la rielaborazione dell'intervento svolto al Forum "La coda della legislatura", tenutosi il 21 febbraio 2022, in occasione dell'inizio delle lezioni del Master in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti di assemblea presso la Sala delle Lauree dell'Edificio di Scienze politiche dell'Università di Roma-La Sapienza.

esempio, alle minoranze linguistiche) possono scegliere di aderire al gruppo misto come oggi. I deputati che in corso di legislatura, invece, decidessero di abbandonare il gruppo di appartenenza e di non passare ad altro gruppo (fatti salvi i casi in cui vi sia una scissione con formazione di altro gruppo) andrebbero a finire in un “limbo”, quello dei non iscritti, simile al Parlamento europeo, con conseguenze anche in materia economica.

Sulla legge elettorale, invece, credo sarebbe utile provare a stilare un bilancio e lancio al professore Lanchester una idea in questo senso. Io credo – in estrema sintesi – che prima di entrare nell’eterno dibattito proporzionale-maggioritario dovremmo valutare se un sistema basato sulle coalizioni pre-voto abbia ancora senso di esistere, abbia funzionato e possa funzionare ancora. Se le coalizioni pre-voto hanno funzionato allora interventi radicali possono anche non esserci. Se, invece, si arrivasse alla constatazione comune che in realtà il modello italiano fondato sulle coalizioni è stato interpretato con il mettere insieme tutto e il contrario di tutto pur di vincere le elezioni (e poi si vede dopo come governare), allora si aprirebbe con più forza il tema di una legge elettorale con formula proporzionale.

Negli ultimi tempi si è molto discusso sul proporzionale partendo, però, da un presupposto sbagliato: non esiste un sistema migliore in assoluto (non è che il proporzionale sia in astratto meglio del maggioritario...). Una buona legge elettorale è una sorta di vestito su misura; oggi il vestito che indosso va bene, ma, banalmente, se dimagrissi o ingrassassi di 30 chili, lo dovrei cambiare. Il sistema elettorale, nella sostanza, va adattato alla fase storico-politica che si sta vivendo e agli obiettivi che si intendono raggiungere nell’equilibrio costituzionale tra rappresentanza e stabilità degli esecutivi.

Ci si è molto concentrati sul tema della soglia di sbarramento dove, anche in questo caso, occorre fare attenzione a non “copiare” brutalmente e senza riflessioni adeguate, altri sistemi elettorali. In Germania, ad esempio, la soglia del 5% è una cosa, mentre in Italia sarebbe un’altra. La geografia elettorale italiana ci dice che nel 2018, dei piccoli partiti solo uno (Liberi e Uguali) superò il 3 %, per cui ritengo che il 5%, per il nostro paese sia oggettivamente una soglia di sbarramento eccessivamente selettiva e possa essere sufficiente il 4%.

In realtà andrebbero presi in considerazione per la trasformazione dei voti in seggi anche sistemi come il modello spagnolo. Una curiosità a riguardo. Approfondendo il triennio 1919-1922 ho scoperto che il primo sistema elettorale proporzionale italiano, quello del 1919, era esattamente come lo spagnolo, con assegnazione dei seggi a livello circoscrizionale senza recupero nazionale dei resti e dimensioni variabili delle stesse circoscrizioni (piccole, medie e grandi), come in Spagna. Quindi, forse, dovremmo rivendicare la paternità italiana di questo sistema di attribuzione dei seggi.

L’altra riflessione da fare con attenzione riguarda la selezione degli eletti.

Su questo tema mi limito solo a una sorta di avvertenza: tra i due estremi, liste bloccate e preferenze, esistono soluzioni intermedie già sperimentate: i collegi uninominali di partito e sistemi misti, una parte di eletti sul proporzionale e una parte con listini bloccati corti. Ricordo che lo stesso Mattarellum prevedeva per la quota proporzionale in realtà listini bloccati.

Chiudo concordando sulla necessità di affrontare in sede parlamentare in tempi rapidi il tema della legge elettorale. Il collega, Presidente Brescia, ha ragione: la proposta, a sua prima firma, per

una nuova legge elettorale è depositata da due anni. In questo momento, bisogna essere onesti, è necessario capire se all'interno di quella che all'epoca del governo Conte 2 era l'opposizione (Lega e Forza Italia) c'è la disponibilità ad entrare nel merito di quella proposta, anche al limite modificandola. A oggi non sono pervenuti segnali incoraggianti e la cartina di tornasole è rappresentata dalla proposta di legge di riforma costituzionale – a mia prima firma – sulla modifica della base di elezione al Senato, che prevedeva anche la riduzione da 3 a 2 dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica, attualmente ferma in Commissione Affari Costituzionali della Camera.

Se parliamo di legge elettorale, infatti, uno dei problemi che si è manifestato è che se non si armonizzano le leggi elettorali della Camera e del Senato si può anche arrivare a livelli elevati di disproportionalità, poi giustamente censurati dalla Corte, ma non si risolvono i problemi di governabilità. Nel caso del Porcellum, nelle elezioni del 2013, la coalizione Italia Bene Comune con il 29% alla Camera ottenne il 55% dei seggi, ma lo stesso giorno al Senato, con un'attribuzione del premio di maggioranza a livello regionale e non nazionale, la stessa coalizione, con percentuali di consenso simili, non raggiunse la maggioranza assoluta a Palazzo Madama. Con la riforma costituzionale a mia prima forma si metterebbe, invece, in condizione il legislatore di compiere scelte volte a garantire governabilità con un'armonizzazione tra i sistemi elettorali di Camera e Senato, ma, purtroppo, anche su questo si stenta a trovare un'intesa.

Una nuova legge elettorale, infine, senza una riflessione sul ruolo e la funzione dei partiti, con un'eventuale legge di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione e con un ritorno finanziamento pubblico, rischia di avere essa stessa poca utilità in chiave sistemica. Se si riparte dal proporzionale, infatti, si compie una scelta che privilegia la rappresentanza e allora si deve rendere coerente a questo obiettivo anche la c.d. legislazione di contorno e rendere più forti e nel contempo trasparenti e democratici i partiti.