

DOPO LE SENTENZE 1/2014 E 35/2017: ANCORA ALLA RICERCA DI UN
NUOVO SISTEMA ELETTORALE

ALESSANDRO CHIARAMONTE*

Sommario

1. I sistemi elettorali di Camera e Senato dopo le sentenze della Corte costituzionale. – 2. Le differenze tra i sistemi di Camera e Senato e i potenziali effetti sugli esiti elettorali. – 3. L'obiettivo dell'armonizzazione dei sistemi di Camera e Senato, entro ed oltre l'impianto esistente. – 4. Una proposta per una riforma minimalista

Abstract

Under rulings no. 1/2014 and no. 35/2017, the Constitutional Court struck down a number of provisions of the electoral laws no. 270/2005 and no. 52/2015, respectively. This article analyses the electoral systems for the Chamber of deputies and for the Senate resulting from the Constitutional Court's rulings, focusing on their differences and their potential effects on the election outcome. The need for an harmonization of the two electoral systems is emphasized and a proposal of an incremental electoral reform is advanced.

Suggerimento di citazione

A. CHIARAMONTE, *Dopo le sentenze 1/2014 e 35/2017: ancora alla ricerca di un nuovo sistema elettorale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professore ordinario di Scienza politica nell'Università degli Studi di Firenze.

Contatto: alessandro.chiaramonte@unifi.it

1. I sistemi elettorali di Camera e Senato dopo le sentenze della Corte costituzionale

Qualora il Parlamento non intervenisse con una nuova riforma elettorale, le prossime elezioni politiche si terrebbero con due sistemi elettorali alquanto *diversi* tra Camera e Senato, che originano da due *diverse* sentenze della Corte costituzionale (35/2017 e 1/2014¹), relative a due *diverse* leggi elettorali (l. n. 52/2015, il cosiddetto *Italicum*, e la l. n. 270/2005, ossia la legge Calderoli), e che in quanto tali potrebbero fornire esiti *diversi* nei due rami del Parlamento.

La derivazione da una pronuncia della Corte costituzionale di entrambi i sistemi elettorali vigenti immediatamente dopo la sentenza 35/2017 – di una pronuncia, si badi bene, che ha di fatto modificato sostanzialmente l'impianto originario – farebbe della loro eventuale applicazione alle elezioni politiche un unicum nel panorama delle democrazie consolidate e non.

La stessa Corte costituzionale, nonché il Presidente della Repubblica, hanno auspicato che il Parlamento apporti le modifiche necessarie quantomeno ad una armonizzazione dei due sistemi elettorali. Tuttavia, date le condizioni del contesto politico, non si può escludere del tutto l'ipotesi che si vada effettivamente al voto con la legislazione elettorale risultante dagli interventi della Corte. Vale dunque la pena analizzarla in dettaglio.

Il sistema elettorale della Camera della l. n. 52/2015 come modificata dalla sentenza C. cost. n. 35/2017 si configura come un sistema elettorale proporzionale a premio di maggioranza eventuale. Si tratta dunque ancora di un sistema misto. Il premio di maggioranza è assegnato alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, purché questi corrispondano ad almeno il 40% del totale dei voti validamente espressi nel complesso delle circoscrizioni e dei collegi in cui è diviso il territorio italiano. Nel caso in cui il premio scatti, la lista che lo consegue ottiene 340 seggi dei 618 in palio (i 12 seggi riservati agli italiani residenti all'estero sono esclusi dal computo), mentre le altre liste si ripartiscono i restanti 278 seggi purché abbiano ricevuto almeno il 3% dei voti. Nel caso in cui, invece, il premio non scatti, i 618 seggi sono distribuiti proporzionalmente tra tutte le liste che abbiano superato la soglia di sbarramento del 3%. In entrambe le circostanze, alla ripartizione dei seggi tra le liste concorrenti che ha luogo a livello nazionale, segue il trasferimento di quegli stessi seggi prima alle circoscrizioni (regionali) e successivamente ai collegi in cui le circoscrizioni sono divise. A quest'ultimo livello, per ogni lista sono eletti, in numero corrispondente ai seggi spettanti, il capolista bloccato e di

¹ Sulla sentenza 1/2014 C.cost. si vedano, tra gli altri, B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2014, n. 2, p. 1 ss. e A. MORRONE, *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: exit porcellum*, in *Quad. Cost.*, 2014, p. 119 ss.

seguito i candidati della medesima lista secondo la graduatoria dei rispettivi voti di preferenza, tenuto conto che gli elettori possono esprimere uno o due voti di preferenza (ma, se due, solo verso candidati di genere diverso).

Il sistema elettorale del Senato della l. n. 270/2005 come modificata dalla sentenza C.cost. n. 1/2014 è invece, a tutti gli effetti, un sistema proporzionale. I seggi sono ripartiti separatamente in ciascuna regione tra le liste o coalizioni di liste che abbiano superato le soglie di sbarramento: per le liste non coalizzate la soglia è pari all'8%, mentre per le liste facenti parte di coalizioni che ottengono almeno il 20% la soglia è pari al 3% dei voti validi. Per ogni lista sono poi eletti, in numero corrispondente ai seggi spettanti, i candidati secondo la graduatoria dei rispettivi voti di preferenza, tenuto conto che gli elettori possono esprimere un solo voto di preferenza².

2. Le differenze tra i sistemi di Camera e Senato e i potenziali effetti sugli esiti elettorali

Le differenze tra i due sistemi elettorali appena descritti sono numerose e profonde. A livello più generale, li distingue il «tipo» al quale essi appartengono: il sistema della Camera è infatti misto, mentre quello del Senato è proporzionale. Più in particolare, le principali differenze sono invece le seguenti: a) la presenza del premio di maggioranza alla Camera e la sua assenza al Senato; b) la possibilità di costituire coalizioni tra liste al Senato ma non alla Camera; c) la soglia di sbarramento variabile tra liste coalizzate o meno al Senato e fissa alla Camera; d) il livello di ripartizione dei seggi tra le liste/coalizioni, nazionale alla Camera e regionale al Senato; e) la presenza di capilista bloccati alla Camera ma non al Senato; f) il voto di preferenza unico al Senato e la doppia preferenza di genere alla Camera; g) la previsione di norme volte a favorire la rappresentanza di genere molto più stringenti alla Camera rispetto al Senato.

Le differenze appena elencate si sommano a quelle già note, derivanti dai vincoli costituzionali, ossia quelle relative 1) all'elettorato attivo e passivo, 2) alle modalità di determinazione dei seggi spettanti alle circoscrizioni, in particolare alle regioni del Senato, 3) alla disposizione dell'art. 57 Cost. laddove recita che il Senato è eletto «su base regionale» e che è stata interpretata nel senso di impedire l'adozione di meccanismi che agissero a livello sovra-regionale (quali un premio di maggioranza o soglie nazionali)³. Quest'ultime avevano già in passato contribuito a determinare esiti elettorali diversificati tra Camera e Senato – visibili in molte delle ultime sei elezioni politiche, ma

² Per l'impianto originario della legge Calderoli rinvio a A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, *Proporzionale ma non solo. La riforma della Casa delle libertà*, in *Il Mulino*, 2006, vol. 56, p. 34 ss.

³ Sul punto vedi C. FUSARO, M. RUBECHI, *Art. 57*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet giuridica, Torino e Milano, p. 1143 ss.

certamente più eclatanti in quelle del 2013⁴ – per cui, alla luce degli sviluppi recenti di cui si è detto, è immaginabile che il rischio di esiti ancora una volta significativamente diversificati tra Camera e Senato alle prossime elezioni sia tutt'altro che scongiurato. In particolare, si possono delineare almeno tre scenari: 1) qualora non vi fossero liste – ed, eventualmente al Senato, anche coalizioni di liste – in grado di raggiungere la soglia del 40% dei voti per l'attribuzione del premio di maggioranza (alla Camera), allora nessuna di esse otterrebbe la maggioranza assoluta di seggi né alla Camera, né al Senato, ma con ogni probabilità l'esito sarebbe ben più disproporzionale di quello della Camera; 2) qualora vi fosse una lista in grado di attestarsi al 40% dei voti o poco più in entrambe le camere, questa godrebbe evidentemente del diritto di vedersi aggiudicato il premio di maggioranza alla Camera, ma con ogni probabilità – nonostante la disproporzionalità insita nel sistema del Senato – non sarebbe nelle condizioni di conseguire la maggioranza assoluta dei seggi anche al Senato; 3) qualora vi fosse una lista con un consenso ampiamente superiore al 40% dei voti in entrambe le camere, allora questa lista otterrebbe certamente, grazie al premio, la maggioranza assoluta di seggi alla Camera e probabilmente anche al Senato. In altri termini, con gli attuali sistemi elettorali e nell'attuale contesto politico-partitico non solo è altamente improbabile che una qualche formazione politica sia in grado di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi sia alla Camera sia al Senato – e vi sia quindi un governo espressione di una «investitura elettorale», come successo in alcuni casi in passato – ma è anche altamente improbabile che vi siano risultati omogenei nei due rami del Parlamento, a causa di una maggioranza che eventualmente si determina in uno solo dei due (la Camera) ovvero di esiti con un livello di disproporzionalità significativamente divergente (maggiore al Senato).

3. L'obiettivo dell'armonizzazione dei sistemi di Camera e Senato, entro e oltre l'impianto esistente⁵

La normativa elettorale vigente, risultante dalle sentenze 1/2014 e 35/2017 della Corte costituzionale, presenta non soltanto i caratteri di una significativa disomogeneità tra i sistemi di Camera e di Senato di cui abbiamo sin qui detto, e sui quali la stessa Corte e il Presidente della Repubblica hanno invitato il

⁴ L'argomento delle differenze tra sistemi elettorali di Camera e Senato e dei risultati divergenti derivanti dalla loro applicazione è trattato in A. CHIARAMONTE, *Un "Parlamento diviso"? Alle origini delle differenze di voti e di seggi tra Camera e Senato*, in *Polena*, 2005, vol. 2, p. 9 ss. Relativamente alle differenze nei due rami del Parlamento nell'esito delle elezioni del 2013 rimando invece a R. D'ALIMONTE, *Il Senato: una lotteria senza vincitori*, in A. CHIARAMONTE, L. DE SIO (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, Bologna, il Mulino, 2014, p. 153 ss.

⁵ Il testo di questo e del successivo paragrafo riprende l'intervento dell'autore nell'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni della Camera dei deputati, del 3 marzo 2017

Parlamento a intervenire, ma anche quelli di una rilevante «schizofrenia» tra i principi di governabilità e di rappresentatività.

Attualmente il sistema elettorale della Camera si configura «in entrata» come un sistema elettorale misto, ma, «in uscita», nella sua concreta applicazione, come abbiamo già constatato, può produrre due esiti profondamente diversi e per così dire opposti: un esito decisamente «maggioritario» qualora scatti il premio di maggioranza, ovvero un esito sostanzialmente «proporzionale» qualora il premio non scatti. Se la ratio di questo sistema può apparire comprensibile alla luce della sentenza 1/2014 della Corte costituzionale, che ha espressamente condizionato l'attribuzione di un premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia «ragionevole», nondimeno colpisce lo scarto tra i possibili esiti che dalla sua applicazione possono derivare. È proprio questo scarto a rendere il sistema schizofrenico.

Anche l'attuale sistema elettorale del Senato presenta un elemento di contraddizione nella misura in cui da un lato si configura «in entrata» come un sistema elettorale esclusivamente proporzionale e dall'altro è, «in uscita», in grado di generare livelli di sovra- e sotto-rappresentazione dei partiti paragonabili a quelli dei sistemi maggioritari, per via della ripartizione regionale dei seggi, ma soprattutto di soglie di sbarramento alquanto elevate particolarmente per le liste «solitarie».

Occorre dunque procedere nella direzione di una riforma elettorale che tenti di coniugare al meglio elementi maggioritari ed elementi proporzionali, in modo da raggiungere un compromesso accettabile tra i principi di governabilità e di rappresentatività, evitando soprattutto di incorrere nella schizofrenia di cui ho sin qui detto e, dunque, di eccedere nell'uno o nell'altro senso. Ovviamente questo obiettivo può essere conseguito attraverso l'adozione di sistemi elettorali misti di vario genere, tra i quali possono senz'altro essere annoverati quelli che si ispirano alla legge Mattarella del 1993 – molti progetti di legge depositati alla Camera nella XVII legislatura si muovono in questa direzione sono attualmente – e quelli che prevedono l'attribuzione di un premio fisso di seggi alla lista o coalizione di liste col maggior numero di voti – e anche in questo caso non mancano progetti di legge depositati nella stessa legislatura. Ma il medesimo obiettivo può essere raggiunto rimanendo all'interno del modello/impianto di sistema elettorale che abbiamo ora alla Camera, con gli opportuni aggiustamenti.

4. Una proposta per una riforma minimalista

Tali aggiustamenti devono far sì che, qualora non scatti il premio di maggioranza, il sistema non risulti troppo sbilanciato sul versante della rappresentatività a scapito di quello della governabilità, come sarebbe invece nel caso in cui non si provvedesse ad alcuna modifica. In altri termini, occorre rendere il

sistema «sottostante» al premio di maggioranza più selettivo e disproporzionale di quanto sia ora, nella convinzione che se la governabilità non può essere assicurata da uno strumento "forte" come il premio di maggioranza, possa almeno essere resa più probabile attraverso accorgimenti che riducano la frammentazione partitica e, in prospettiva, la frammentazione della maggioranza parlamentare.

A tal fine è necessario agire sia sulla soglia di accesso alla rappresentanza, sia sull'ambito di ripartizione dei seggi. La prima di queste due misure – che potrebbe portare all'innalzamento della soglia dal 3% attuale al 4% o anche al 5% (fatta salva una previsione specifica per i partiti rappresentativi di minoranze linguistiche) – è volta al contenimento della frammentazione partitica. La seconda delle due misure – che comporterebbe lo spostamento della ripartizione dei seggi dal livello nazionale a quello regionale o, meglio ancora, sub-regionale – sarebbe volta a generare una relativa sovra-rappresentazione dei partiti medio-grandi. Come noto, infatti, minore è numero dei seggi in palio che sono assegnati alle liste – e così è se si adottano circoscrizioni piccole entro cui distribuirli – maggiore è la disproporzionalità che ne deriva. A quest'ultimo proposito va sottolineato che 1) l'adozione di circoscrizioni coincidenti con le regioni non appare di per sé una modifica sufficiente a conseguire l'obiettivo sopra riportato, poiché la dimensione media delle circoscrizioni (escluse Valle d'Aosta e Estero) sarebbe comunque molto alta, pari a $617/19=32,5$, e con una varianza interna elevata; 2) l'adozione di circoscrizioni coincidenti con i 100 collegi previsti dall'Italicum appare anch'essa una modifica non percorribile, poiché la dimensione media delle circoscrizioni, di poco superiore a 6, sarebbe al contrario foriera di una eccessiva disproporzionalità; e, dunque, che 3) sarebbe auspicabile l'adozione di circoscrizioni di media grandezza, con una dimensione compresa tra i 12 e i 15 seggi ciascuna, rispettose dei confini regionali e definite in base ad aggregazioni territoriali ad esempio degli stessi collegi attualmente previsti nel sistema della Camera.

Rispetto allo schema appena delineato, occorre aggiungere due considerazioni. La prima è che non sarebbe difficile individuare soluzioni tecniche volte a coniugare l'attribuzione eventuale di un premio di maggioranza «nazionale» (assegnato cioè alla lista o coalizione di liste col maggiore numero di voti a livello nazionale) con il procedimento di assegnazione dei seggi ai partiti previsto "in via normale" a livello «circostrizionale». La seconda considerazione è che siffatto sistema elettorale dovrebbe e potrebbe essere esteso al Senato, così da soddisfare l'obiettivo di armonizzazione. A tal fine si dovrebbe superare l'interpretazione restrittiva che sin qui è stata data dell'art. 57 della Costituzione, laddove si dice che il Senato è eletto a base regionale, ma anche alla luce di una significativa riformulazione dottrinarla questo appare oggi possibile: si può quindi innestare un premio di maggioranza «na-

zionale» (ma distribuito regionalmente) e una soglia di sbarramento anch'essa nazionale (ovviamente della stessa entità di quella della Camera) su un procedimento di ripartizione dei seggi che ha luogo a livello regionale o sub-regionale, rendendo così i sistemi elettorali di Camera e Senato quanto più simili tra loro e ben bilanciati in termini di governabilità e rappresentatività.