

Verso le elezioni politiche 2023: Rosatellum o nuova legge elettorale?

Versione provvisoria, 5 luglio 2022

Fin dalla sua nascita nel 2001, la Fondazione Astrid ha dedicato una parte importante delle sue ricerche e dei suoi paper alle riforme istituzionali e elettorali per ammodernare la democrazia italiana, superare la crisi di rappresentatività delle sue istituzioni e metterle in grado di affrontare i problemi e le sfide del nostro tempo.

Rispetto alle precedenti ricerche, questo paper ha una finalità più limitata e più schiacciata sull'attualità politico-istituzionale: valutare se, a meno di un anno dalle elezioni politiche del 2023, vi siano spazi e ragioni per modificare la legge elettorale in vigore (il cosiddetto Rosatellum); e, in caso affermativo, analizzare quali potrebbero essere le soluzioni alternative e i relativi pregi e difetti. Lo facciamo in modo volutamente sintetico, al fine di proporre un quadro di riferimento di facile comprensione per un dibattito che è ancora del tutto aperto, ma che dovrà concludersi, in un senso o nell'altro, in tempi stretti.

All'elaborazione di questo paper hanno contribuito Franco Bassanini, Enzo Cheli, Francesco Clementi, Antonio Florida, Valerio Francola, Andrea Manzella, Stefano Passigli, Cesare Pinelli, Lorenzo Spadacini, Giovanni Tarli Barbieri. Hanno coordinato i lavori Enzo Cheli, Stefano Passigli, Cesare Pinelli e Franco Bassanini.

INDICE

1. Verso le elezioni politiche 2023: *Rosatellum* o nuova legge elettorale?

2. I difetti del *Rosatellum*

- 2.1. L'incentivo alla formazione di coalizioni elettorali disomogenee e instabili
- 2.2. Gli inconvenienti derivanti dalla applicazione del *Rosatellum* a un ridotto numero di parlamentari
- 2.3. Gli effetti perversi e i meccanismi aleatori prodotti dal *Rosatellum*

3. Le alternative al *Rosatellum*: a) la soluzione proporzionale

- 3.1. Una legge elettorale proporzionale che non incentivi la frammentazione politica
- 3.2. Quale sistema proporzionale: il modello tedesco e il modello spagnolo
- 3.3. La selezione degli eletti in un sistema proporzionale

4. Le alternative al *Rosatellum*: b) il maggioritario uninominale a doppio turno.

5. Gli altri interventi per favorire la formazione e la stabilità delle maggioranze

- 5.1. La sfiducia costruttiva
- 5.2. Le modifiche ai regolamenti parlamentari

Appendice I

Il meccanismo di recupero nazionale dei resti

Appendice II

Il problema della base regionale del Senato

1. Verso le elezioni politiche 2023: *Rosatellum* o nuova legge elettorale?

La Commissione per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa (Commissione di Venezia) ha più volte sottolineato l'inopportunità di modificare il sistema elettorale a ridosso di appuntamenti elettorali. La Commissione lo sconsiglia, salvo circostanze eccezionali, perché nel periodo più vicino alle elezioni è alto il rischio che i partiti più rappresentati in Parlamento si confezionino una riforma elettorale a loro vantaggio, e a svantaggio invece di liste che potrebbero presentarsi per la prima volta alle elezioni e di partiti poco rappresentati ma in ascesa nei consensi elettorali. Ne verrebbe danneggiata, questa è la conclusione della Commissione, un principio basilare della democrazia come quello di pari opportunità nella competizione elettorale.

Per quanto non vincolanti sul piano giuridico, le opinioni della Commissione di Venezia vanno sempre tenute nel massimo conto. Nella concreta vicenda italiana, l'ipotesi di una riforma approvata a fine legislatura può tuttavia trovare ragione in una circostanza che sicuramente rientra fra quelle che secondo la stessa Commissione di Venezia possono fare eccezione alla regola generale. Ci riferiamo alla recente approvazione della legge costituzionale 19 ottobre 2020 n. 1, che ha ridotto il numero dei membri della Camera da 630 a 400 e il numero dei membri del Senato da 315 a 200. Secondo alcuni esperti, la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe di per sé produrre un significativo effetto maggioritario e privare di rappresentanza parti significative del territorio nazionale, comprese quelle di alcune regioni minori; in ogni caso aumenterebbe in misura consistente la dimensione territoriale dei collegi uninominali previsti dalla legge in vigore (legge 3 novembre 2017, n. 165, spesso citata come *Rosatellum*).

È perciò da tempo in discussione l'ipotesi di procedere a una riforma in grado di risolvere i problemi derivanti dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020. Ma non mancano altre buone ragioni per riformare il *Rosatellum*. Esso prevede un sistema misto, per 3/8 uninominale maggioritario (37,5%), con assegnazione del seggio al candidato della lista o della coalizione di liste che abbia ottenuto nel collegio il maggior numero di voti, e per 5/8 proporzionale (62,5%), con distribuzione dei seggi fra le liste o le coalizioni di liste che presentino un elenco di non meno di due e non più

di quattro candidati nelle 20 circoscrizioni del Senato e nelle 48 circoscrizioni della Camera. L'elettore non ha la possibilità di esprimere preferenze,

La legge fu l'evidente esito di un compromesso tra fautori del modello proporzionale e quelli del modello maggioritario all'indomani della sentenza n. 35 del 2017, con cui la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità della legge n. 52 del 2015 nella parte in cui prevedeva l'attribuzione di un premio di maggioranza mediante un secondo turno di ballottaggio tra le due liste che avessero ottenuto il maggior numero di voti al primo turno: in tal modo, secondo la Corte, si replicava quel rischio di irragionevole sproporzione tra voti ottenuti e seggi conseguiti grazie al premio di maggioranza, già censurato dalla Corte con la sentenza n. 1 del 2014.

Nonostante il fatto che la Corte lo avesse censurato solo se fosse stato costruito in modo da provocare quell'irragionevole sproporzione, non è difficile capire perché la legge del 2017 abbia scelto di far sparire del tutto il premio di maggioranza: il legislatore ha preso atto delle pessime prove fornite dal premio, che funziona bene solo quando il sistema politico si articola in due poli, e che di fatto rischia di incentivare la formazione di cartelli elettorali molto ampi e disomogenei, utili per vincere le elezioni, ma poi inadatti alla formazione di maggioranze parlamentari stabili e coese.

D'altra parte, anche il sistema uninominale maggioritario, almeno nella variante a turno unico che abbiamo conosciuto, presuppone una articolazione e una coesione del sistema politico che al momento non sono disponibili. Anch'esso, dunque, non disincentiva la frammentazione del sistema politico, ma spinge alla formazione di coalizioni disomogenee e instabili.

Non sorprende quindi che, venute meno le speranze riposte nelle capacità trasformative del sistema elettorale, sia cresciuto il favore per soluzioni che lascino la competizione politico-elettorale libera dall'obbligo di creare artificialmente coalizioni eterogenee e poco capaci di una solidale azione di governo. Questo ci sembra essere il punto fondamentale. Fra le legislature seguite alla prima (1948-1953), la Repubblica non ne ha mai conosciuta alcuna che si sia conclusa con lo stesso governo che si era formato all'indomani delle elezioni; non poche sono state al contrario le legislature durante le quali la composizione politica dei vari governi è cambiata anche drasticamente, senza ritornare di fronte al corpo elettorale.

E' questo, a ben vedere, il punto di maggiore continuità fra la prima e la seconda fase della Repubblica, al di là della differenza costituita dalla rilevante presenza in Parlamento, nella prima e non nella seconda, di partiti considerati antisistema e perciò mai rappresentati nel governo. Dal 1994, l'alternanza fra centrodestra e centrosinistra è

sempre stata la regola ad ogni cambio di legislatura (a parte l'anomalo tripolarismo di quella in corso), ma senza che ciò abbia comportato una maggiore stabilità dei governi. La formazione di coalizioni fragili, destinate a rompersi in breve tempo, ha sempre impedito la stabilità dei governi in corso di legislatura e con essa la possibilità per le maggioranze di presentare un conto corretto agli elettori, e dunque di mettere gli elettori in condizione di stabilire con chiarezza responsabilità, meriti e colpe, e poi di punirle o di premiarle con il voto. Non è la stabilità come tale, ma il collegamento fra potere e responsabilità per il suo esercizio ad essere condizione di buon funzionamento della democrazia.

Il fatto che dal 1994 abbiamo avuto prima un sistema maggioritario, e poi un sistema proporzionale con premio di maggioranza (2005-2017), non ha affatto cambiato questa situazione, che è tra le concause principali della crisi di legittimità del nostro sistema politico-istituzionale. L'ha anzi aggravata, costringendo i partiti a presentarsi davanti agli elettori nell'ambito di coalizioni forzate, disomogenee e insincere, ancorché animate ogni volta dalla promessa di dar vita all'indomani del voto ad un governo capace di durare fino alle elezioni successive. La semplice verità è che questo non è mai accaduto.

Nella ricerca del sistema di traduzione di voti in seggi da sostituire a quello in vigore, dovremo pertanto orientarci verso quelli che non solo garantiscano un equilibrio fra rappresentatività e stabilità delle maggioranze parlamentari, ma pongano anche i partiti di fronte alle loro responsabilità davanti agli elettori e impongano per altro verso agli stessi elettori la scelta realistica del meno peggio. Ciò è possibile sia con un sistema proporzionale che scoraggi la frammentazione (sugli esempi tedesco e spagnolo), sia con un sistema uninominale maggioritario a doppio turno che lasci nelle mani degli elettori, nel secondo turno, la scelta del meno peggio (*second best*) e dunque non costringa i partiti a formare prima delle elezioni coalizioni ampie ma prive di omogeneità politica e programmatica.

Da questo suggeriamo che riparta la discussione aperta tra le forze politiche.

2. I difetti del *Rosatellum*

2.1. I difetti del *Rosatellum*: l'incentivo alla formazione di coalizioni elettorali disomogenee e instabili

Anche se il *Rosatellum* è un sistema misto, la quota dei seggi assegnata in collegi uninominali è sufficientemente ampia da far sì che i suoi effetti siano in buona misura assimilabili a quelli di un sistema maggioritario uninominale a turno unico.

Nell'attuale situazione italiana di estremo multipartitismo (con 3 partiti che i sondaggi danno oggi tra il 14% e il 23% e altri 3 tra il 5% e il 12%, più altre formazioni minori), il *Rosatellum*, funzionando secondo una logica maggioritaria a turno unico, spinge i partiti alla formazione di coalizioni pre-elettorali motivate principalmente dalla ricerca della vittoria nei collegi uninominali.

Nell'esperienza italiana le coalizioni che si sono formate a tal fine si sono configurate – come già accennato - come aggregazioni o cartelli elettorali disomogenei, incapaci di dar luogo a maggioranze parlamentari stabili e coese, idonee a reggere alla concreta prova del governo.

Gli obiettivi perseguiti dalle riforme di ispirazione maggioritaria varate a partire dal 1993 non sono insomma stati raggiunti. Invece di concorrere a definire un sistema bipolare con maggioranze più coese, costruite sulla base di coalizioni elettorali omogenee, queste riforme hanno condotto – come già osservato – ad aggravare la frammentazione del sistema politico e a produrre coalizioni fittizie.

Alla luce di questa esperienza si può trarre a buon diritto la convinzione che la frammentazione del nostro sistema politico, causa principale della sua storica inefficienza, non possa essere risolta attraverso l'impiego dello strumento elettorale maggioritario a turno unico ed il ricorso a coalizioni forzose che, in mancanza di solide basi sociali, politiche e programmatiche, sono destinate a dissolversi subito dopo la prova elettorale.

Nel contesto dell'attuale sistema politico italiano gioca peraltro negativamente anche un'altra caratteristica fondamentale di qualsiasi sistema maggioritario, quella di ampliare, talora anche a dismisura, gli spostamenti elettorali. Mentre nei sistemi proporzionali – quale che ne sia la modalità di correzione – gli spostamenti nel numero dei voti tendono a tradursi in un andamento tendenzialmente analogo nella ripartizione

dei seggi, i sistemi maggioritari possono amplificare enormemente spostamenti elettorali anche modesti nella loro traduzione in seggi ai fini della composizione delle assemblee parlamentari.

In una situazione di volatilità elettorale come quella che da qualche decennio caratterizza l'Italia, e che è venuta accentuandosi negli ultimi tempi, il ricorso a questi sistema maggioritari a turno unico può così dar luogo ad assemblee non rappresentative di una parte importante del corpo elettorale. In più, essa rischia di produrre super maggioranze magari transitorie e volatili, ma capaci di raggiungere, senza il concorso delle opposizioni, il quorum di voti che permette di apportare modifiche alla Costituzione senza l'obbligo di sottoporle poi ad un referendum confermativo: un esito, quest'ultimo non privo di rischi per la stabilità e certezza dei principi costituzionali.

2.2. I difetti del Rosatellum: gli inconvenienti derivanti dalla sua applicazione a un ridotto numero di parlamentari

L'entrata in vigore della legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari (l. cost. 1/2020) determina di per sé un impatto significativo sulle vigenti leggi elettorali, dando luogo a problemi non irrilevanti, tanto con riferimento alla composizione della Camera dei deputati, quanti (e soprattutto con riferimento al Senato della Repubblica).

In primo luogo, l'individuazione dei collegi uninominali nella misura dei 3/8 del totale (con arrotondamento all'unità inferiore) dà vita a fenomeni "torsivi" superiori rispetto al passato.

Nel caso della Camera, e fatta eccezione per la Valle d'Aosta, il Molise e il Trentino-Alto Adige, delle altre venticinque circoscrizioni solo tre hanno l'esatta aliquota (37,5%) di collegi uninominali (si tratta di Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Lazio I), mentre tre (Liguria, Marche, Sicilia 1) si attestano su una aliquota maggiore (40%), e quattro su una minore (33,3% per Piemonte 1, Umbria, Abruzzo) o decisamente minore (Basilicata, in cui i collegi uninominali pari a 1, costituirebbero il 25% del totale). Le altre si situano lungo una forbice compresa tra il 35% (Campania 1) e il 38,8% (Campania 2) (tab. 1).

Tab. 1. Camera dei deputati: ripartizione dei seggi tra i collegi uninominali e i collegi plurinominali

Circoscrizione	Oggi						Con la revisione costituzionale					
	Seggi totali	Uninom.	% tot.	Pop. media coll. Unin.	scostamento media	Plurinom.	Seggi totali	Uninom.	% tot.	Pop. media coll. Unin.	scostamento media	Plurinom.
Piemonte 1	23	9	39,13	249.753	-2,51%	14	15	5	33,33	449.556	11,19%	10
Piemonte 2	22	8	36,36	264.517	3,25%	14	14	5	35,71	423.227	4,68%	9
Lombardia 1	40	15	37,50	253.726	-0,96%	25	25	9	36,00	422.877	4,59%	16
Lombardia 2	22	8	36,36	261.072	1,91%	14	14	5	35,71	417.715	3,32%	9
Lombardia 3	23	8	34,78	271.887	6,13%	15	14	5	35,71	435.019	7,60%	9
Lombardia 4	17	6	35,29	272.429	6,34%	11	11	4	36,36	408.644	1,07%	7
Veneto 1	20	8	40,00	241.555	-5,71%	12	13	5	38,46	386.489	-4,41%	8
Veneto 2	30	11	36,67	265.768	3,74%	19	19	7	36,84	417.636	3,30%	12
Friuli-VG	13	5	38,46	244.058	-4,73%	8	8	3	37,50	406.763	0,61%	5
Liguria	16	6	37,50	261.782	2,19%	10	10	4	40,00	392.673	-2,88%	6
Emilia-R.	45	17	37,78	255.419	-0,30%	28	29	11	37,93	394.739	-2,37%	18
Toscana	38	14	36,84	262.300	2,39%	24	24	9	37,50	408.022	0,92%	15
Umbria	9	3	33,33	294.756	15,06%	6	6	2	33,33	442.134	9,35%	4
Marche	16	6	37,50	256.886	0,28%	10	10	4	40,00	385.329	-4,69%	6
Lazio 1	38	14	36,84	258.757	1,01%	24	24	9	37,50	402.512	-0,44%	15
Lazio 2	20	7	35,00	268.610	4,85%	13	12	5	41,67	376.055	-6,99%	7
Abruzzo	14	5	35,71	261.461	2,06%	9	9	3	33,33	435.769	7,78%	6
Molise	3	2	66,67	156.830	-38,78%	1	2	1	50,00	313.660	-22,42%	1
Campania 1	32	12	37,50	254.579	-0,62%	20	20	7	35,00	436.422	7,94%	13
Campania 2	28	10	35,71	271.185	5,86%	18	18	7	38,89	387.407	-4,18%	11
Puglia	42	16	38,10	253.285	-1,13%	26	27	10	37,04	405.256	0,23%	17
Basilicata	6	2	33,33	289.018	12,82%	4	4	1	25,00	578.036	42,97%	3
Calabria	20	8	40,00	244.881	-4,41%	12	13	5	38,46	391.810	-3,09%	8
Sicilia 1	25	9	36,00	262.829	2,60%	16	15	6	40,00	394.243	-2,49%	9
Sicilia 2	27	10	37,04	263.744	2,95%	17	17	6	35,29	439.573	8,72%	11
Sardegna	17	6	35,29	273.227	6,65%	11	11	4	36,36	409.840	1,37%	7
Valle d'A.	1	1	100,00	126.806	-50,50%		1	1	100,00	126.806	-68,64%	
Trentino-A.A.	11	6	54,55	171.579	-33,02%	5	7	4	57,14	257.368	-36,34%	3
Totale	618	232		256.179		386	392	147		404.311		245

Gli scostamenti rispetto alla media nazionale della popolazione dei collegi di ciascuna circoscrizione sono superiori al 7% in aumento in sei circoscrizioni (Piemonte 1, Lombardia 3, Umbria, Abruzzo, Campania 1, Sicilia 2). Anche in questo caso si tratta di scostamenti superiori rispetto al periodo anteriore all'eventuale entrata in vigore della riforma.

Analogamente, con riferimento al Senato, tre Regioni vedono il 40% dei seggi eletti in collegi uninominali (Liguria, Marche, Sardegna. Addirittura, il dato è del 50% con riferimento al Molise), 11 Regioni si attestano al di sotto del 37,5% (25% per Friuli-

ROSATELLUM O NUOVA LEGGE ELETTORALE?

Venezia Giulia e Abruzzo; Veneto al 31,25; 33,3% per Toscana, Umbria, Lazio, Basilicata e Calabria), con evidenti, forti scostamenti tra le Regioni (tab. 2).

Come si dirà anche più oltre, ancora maggiori rispetto alla Camera sono, per il Senato, le differenze a livello di popolazione media dei collegi uninominali nelle diverse Regioni, con margini di scostamento in alcuni casi enormi (si vedano in particolare i dati di Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Lazio, Abruzzo, Calabria), solo in parte spiegabili con l'assegnazione *ex Constitutione* di un numero minimo di seggi ad alcune di esse (Umbria, Molise, Basilicata, Valle d'Aosta, Province di Trento e Bolzano).

Tab. 2. Senato della Repubblica: ripartizione dei seggi tra i collegi uninominali e i collegi plurinominali

Circoscrizione	Oggi						Revisione costituzionale					
	Seggi totali	Uninom.	% tot.	Pop. media coll. Unin.	scostamento media	Plurinom.	Seggi totali	Uninom.	% tot.	Pop. media coll. Unin.	scostamento media	Plurinom.
Piemonte	22	8	36,36	545.489	6,47%	14	14	5	35,71	872.873	8,68%	9
Lombardia	49	18	36,73	539.119	5,22%	31	31	11	35,48	882.195	9,84%	20
Veneto	24	9	37,50	539.544	5,31%	15	16	5	31,25	971.180	20,92%	11
Friuli-VG	7	2	28,57	610.145	19,09%	5	4	1	25,00	1.220.291	51,94%	3
Liguria	8	3	37,50	523.564	2,19%	5	5	2	40,00	785.347	-2,22%	3
Emilia-R.	22	8	36,36	542.756	5,93%	14	14	5	35,71	858.427	6,88%	9
Toscana	18	7	38,89	524.600	2,39%	11	12	4	33,33	918.050	14,31%	8
Umbria	7	2	28,57	442.134	-13,71%	5	3	1	33,33	884.268	10,10%	2
Marche	8	3	37,50	513.773	0,28%	5	5	2	40,00	770.659	-4,05%	3
Lazio	28	10	35,71	550.288	7,40%	18	18	6	33,33	917.147	14,19%	12
Abruzzo	7	2	28,57	653.654	27,58%	5	4	1	25,00	1.307.309	62,77%	3
Molise	2	1	50,00	313.660	-38,78%	1	2	1	50,00	313.660	-60,95%	1
Campania	29	11	37,93	524.255	2,32%	18	18	7	38,89	823.830	2,57%	11
Puglia	20	8	40,00	506.570	-1,13%	12	13	5	38,46	810.513	0,92%	8
Basilicata	7	1	14,29	578.086	12,83%	6	3	1	33,33	578.086	-28,02%	2
Calabria	10	4	40,00	489.762	-4,41%	6	6	2	33,33	979.525	21,96%	4
Sicilia	25	9	36,00	555.878	8,49%	16	16	6	37,50	833.817	3,82%	10
Sardegna	8	3	37,50	546.454	6,65%	5	5	2	40,00	819.681	2,06%	3
Valle d'A.	1	1	100,00	126.806	-75,25%	0	1	1	100,00	126.806	-84,21%	0
Trentino-A.A.	7	6	85,71	171.579	-66,51%	1	0	0	0,00		-100,00%	0
Trento							3	3	100,00	174.944	-78,22%	0
Bolzano							3	3	100,00	186.214	-76,81%	0
TOTALE	309	116		512.359		193	196	74		803.158		122

Si determina pertanto «un sistema elettorale misto a trazione fortemente differenziata fra le diverse regioni» (Conti).

È poi destinato a giocare un ruolo rilevante il diverso metodo di assegnazione dei seggi proporzionali per Camera e Senato: a livello nazionale, nel primo caso, a livello regionale nel secondo, in forza dell'art. 57, comma 1, Cost.

La riduzione a 196 dei senatori eletti nelle circoscrizioni nazionali e la perdurante assegnazione degli stessi a livello regionale determina un assetto nel quale ben 11 Regioni eleggerebbero in totale non più di sei senatori, e ben 13 Regioni eleggerebbero meno di dieci senatori nei collegi plurinominali, con numeri assai limitati (una Regione, 1 senatore; 2 Regioni 2 senatori; 5 Regioni 3 senatori; 1 Regione 4 senatori).

La riduzione complessiva del numero dei senatori e di quelli eletti con metodo proporzionale avrebbe un impatto negativo sulle formazioni politiche medie o piccole soprattutto se non coalizzate. Ovviamente tale impatto sarebbe suscettibile di correzione mediante una revisione dell'art. 57, comma 1, Cost.. Ma il testo del disegno di legge attualmente all'esame del Senato (A.S. n. 26708)¹, anche al netto dei problemi interpretativi che presenta, non sembra idoneo a raggiungere questo obiettivo; e comunque il superamento della base regionale nell'assegnazione dei seggi sarebbe possibile solo con una revisione della l. 165/2017.

A prima vista l'impatto della riduzione dei componenti appare meno evidente con riferimento alla Camera (sempre a livello di assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali), anche e soprattutto per il diverso metodo di assegnazione dei seggi (in prima battuta a livello nazionale e quindi su numeri assai più alti); ma una valutazione più compiuta dovrebbe tenere conto dei risultati a livello dei "nuovi" collegi uninominali.

Si apre quindi l'eventualità, tutt'altro che remota, di esiti elettorali diversi per i due rami del Parlamento, favoriti da queste novità ordinamentali: sul punto, è appena il caso di ricordare che la Corte costituzionale ha giustamente affermato che la Costituzione «se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee» (sent. 35/2017).

¹ Per un approfondimento sul tema, si rinvia all'Appendice II.

Anche a prescindere da questo rilievo, la diminuzione dei collegi uninominali (147 per la Camera; 74 per il Senato) determina peraltro un inevitabile ampliamento degli stessi sia in termini demografici che di estensione territoriale, attenuando quel legame diretto tra elettori ed eletti che dovrebbe essere uno dei vantaggi di una competizione uninominale maggioritaria.

La riduzione dei collegi uninominali e la loro allocazione nelle circoscrizioni (Camera) o nelle Regioni (Senato) è destinata a dare luogo, come già accennato, a oscillazioni nella popolazione media dei collegi stessi particolarmente ampia, come dimostrato dalle tab. 1 e 2: così, con riferimento al Senato, a fronte di una popolazione rispettivamente di 1.307.309 abitanti dell'unico collegio dell'Abruzzo e di 1.220.291 abitanti dell'unico collegio del Friuli-Venezia Giulia o degli oltre 970 mila abitanti in media dei collegi calabresi e veneti, i collegi di sei Regioni si collocano ben al di sotto della popolazione media calcolata a livello nazionale (si tratta di Liguria, Marche, Basilicata, Molise, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta). Minori ma non irrilevanti oscillazioni in più o in meno rispetto alla media nazionale sussisterebbero anche con riferimento alla Camera (riguardando Lombardia III, Umbria, Lazio II, Abruzzo, Campania I, Basilicata, oltre a Trentino e Valle d'Aosta).

Vi è da chiedersi se scostamenti tanto significativi non siano apprezzabili anche sul piano della legittimità costituzionale, venendo in gioco il paradigma dell'eguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost., alla luce del divario eccessivo nella capacità rappresentativa degli elettori nei diversi collegi.

In presenza di una riduzione del numero dei parlamentari è infine opportuno interrogarsi sulla opportunità di conservare sistemi elettorali, come quelli delineati dalla l. n. 165/2017, che prevedono meccanismi di assegnazione dei seggi "a cascata" a più livelli (tre alla Camera; due al Senato).

Questo meccanismo "a cascata" finisce per essere assai poco trasparente nell'ottica dell'elettore, sia quanto alla effettiva conoscibilità dei candidati che quanto (e soprattutto) della destinazione del loro voto, potendo esso alla fine servire per eleggere candidati in altri collegi ovvero di altre liste (e ciò anche per il combinato disposto dell'ampia possibilità di pluricandidature e del limitato numero di candidati che le liste possono presentare nei collegi plurinominali). Questo effetto, efficacemente assimilato

a una sorta di “flipper”, è ancora più accentuato nel caso dell’elezione di un minor numero dei parlamentari².

Rimane un’ultima considerazione riferita al fatto che i sistemi elettorali di cui alla l. 165/2017 non prevedono la possibilità per gli elettori di esprimere voti di preferenza per l’elezione dei seggi nella quota proporzionale. Con la riduzione del numero dei parlamentari, è allora prevedibile un ulteriore aumento del peso dei vertici dei partiti a scapito del peso delle rappresentanze territoriali, poiché «aumentare il rapporto tra numero di elettori ed eletti dovrebbe comportare, infatti, anche aumentare la loro reciproca “distanza”, in sostanza allontanare sempre più dal territorio, dalla “base” elettorale territoriale, gli eletti, dal momento della loro scelta quali candidati sino al condizionamento e all’indirizzo del loro operare in sede assembleare» (Carrozza).

2.3. I difetti del *Rosatellum*: effetti perversi e meccanismi aleatori

Prima di analizzare alcune altre ragioni che motivano un giudizio negativo sulla qualità del sistema elettorale previsto dalla legge vigente n. 164 del 2017, è necessario ripuntualizzare alcuni elementi essenziali del suo funzionamento:

a) Il nuovo sistema è stato definito come una legge Mattarella “rovesciata”; ma si tratta di una definizione scorretta: è vero che vi è l’inversione del precedente rapporto tra seggi uninominali maggioritari e seggi proporzionali (ora, rispettivamente, il 37,5% e il 62,5%: nella legge Mattarella erano il 75% e il 25%), ma cambia un essenziale “dettaglio”. Con la legge Mattarella, l’elettore esprimeva il suo voto su due schede per la Camera e una per il Senato: c’erano due arene competitive ben distinte. Oggi si prevede una scheda unica (una per la Camera e una per il Senato) e un voto unico. Non il doppio voto, come accade in molti sistemi autenticamente “misti”, a partire da quello tedesco. L’elettore può esprimere un solo voto: se vota un simbolo di partito, il suo voto concorre all’elezione del candidato uninominale e, nello stesso tempo, concorre alla competizione per i seggi proporzionali. Non è ammesso il voto disgiunto e l’espressione del voto è vincolata: se si vuole votare una lista, si vota necessariamente anche il candidato uninominale; se si vuole votare solo il candidato uninominale, questi voti “esclusivi” vengono comunque redistribuiti proporzionalmente tra le liste di sostegno

² Per un approfondimento sul tema, si rinvia all’Appendice I.

(introducendo così la singolare fattispecie del voto “frazionale”). In sostanza, i margini di scelta, per l’elettore sono molto ridotti.

b) uno stesso candidato in un collegio uninominale può essere sostenuto da più liste: si possono formare quindi delle “coalizioni”, ma sono coalizioni dai legami molto deboli: si dovrebbe parlare, in modo più appropriato, di “apparentamenti”. Inoltre, il sistema è rigido: le coalizioni devono essere le stesse in tutto il territorio nazionale e non sono ammesse coalizioni a geometria variabile: questo elemento impedisce “desistenze” e accordi nei singoli collegi.

c) i seggi assegnati in modo proporzionale sono assegnati attraverso collegi plurinomiali che raggruppano un certo numero di collegi uninominali, dove si presenta una lista “bloccata”.

d) sono ammesse candidature plurime: si può essere candidati in un collegio uninominale e in uno o più (fino a cinque) collegi plurinomiali proporzionali. Il candidato uninominale “a rischio” può avere comunque un sicuro “rifugio” nelle liste proporzionali. In questo modo, il “controllo” sugli eletti è assoluto. I vertici dei partiti potranno adottare tutte le più opportune strategie di distribuzione territoriale dei candidati.

e) le soglie: la soglia per essere ammessi alla ripartizione è fissata, sia alla Camera che al Senato, al 3%. Però c’è una peculiare complicazione: nel caso di coalizioni, sono ammesse quelle che ottengono il 10% dei voti e abbiano almeno una lista che ottiene il 3%. Se ci sono coalizioni, l’assegnazione dei seggi, in prima istanza, viene calcolata sui voti della coalizione e conterranno anche i voti delle liste che si attesteranno tra l’1% e il 3% e che non ottengono, quindi, seggi propri. I voti alle liste sottosoglia si trasformano quindi in seggi per le liste più forti della coalizione.

Questo meccanismo introduce fortissimi incentivi alla frammentazione: in cambio del loro apporto, gli esponenti delle liste minori saranno candidati in un qualche collegio uninominale “sicuro” o nelle liste dei partiti maggiori (come è infatti poi accaduto nelle elezioni del 4 marzo 2018). Al di là, dunque, di tutti i discorsi sul “maggioritario” come fattore di riduzione della frammentazione, l’esperienza del *Rosatellum* mostra esattamente il contrario: l’esaltazione della rendita di posizione delle piccole liste

Ma, al di là dei meccanismi del sistema, ciò che emerge chiaramente è l'incongruenza rispetto ad entrambe le finalità che, solitamente, e talvolta in modo rituale, vengono richiamate per una legge elettorale: la cosiddetta "governabilità" (assicurare cioè la possibilità di una maggioranza di governo coesa e stabile) e la "rappresentatività" (la idoneità del sistema a rappresentare in misura adeguata tutte le formazioni politiche dotate di un qualche seguito elettorale).

Ma c'è di più e di ben più grave: è un sistema che non solo non garantisce adeguatamente la governabilità, ma che soprattutto presenta profili molto inquietanti di aleatorietà: il "combinato disposto" tra collegi maggioritari e liste proporzionali non consente alcuna ragionevole previsione sull'esito finale dell'assegnazione dei seggi, come in una roulette impazzita.

Da una parte, come mostra la prima applicazione della legge nel 2018, può accadere che non si producano maggioranze omogenee, quando vi sono in gioco almeno tre schieramenti di media-forte consistenza; dall'altra parte, in presenza di rapporti di forza elettorali nettamente squilibrati a favore di una parte, e per di più omogeneamente distribuiti territorialmente, può accadere che una coalizione che ottenga una maggioranza relativa di voti lontana dalla maggioranza assoluta si trovi a disporre in Parlamento di una super maggioranza superiore ai due terzi, con una gravissima distorsione e compressione della rappresentanza delle minoranze e con la possibilità di procedere da sola all'approvazione di riforme costituzionali senza un'eventuale passaggio referendario.

Da notare, poi, che la riduzione del numero dei parlamentari, e la conseguente abnorme dimensione dei collegi uninominali (circa 400 mila abitanti alla Camera!) rendono ovviamente più probabile che vi siano minori differenze territoriali nella distribuzione dei voti, e quindi che i rapporti di forza mediamente registrati sul piano nazionale o regionale siano in larga misura riprodotti a vari livelli, specie ovviamente se si crea un netto squilibrio tra gli schieramenti in campo.

Occorre soffermarsi ancora sull'analisi della prima applicazione della legge Rosato nel 2018 per comprendere pienamente i rischi e le incongruenze che essa comporta.

Si guardi la tabella qui di seguito riportata, in cui è calcolato il rapporto tra percentuale dei voti e percentuale dei seggi in ciascuna delle 27 circoscrizioni, considerando nel complesso i seggi ottenuti dai diversi schieramenti, sia nei collegi uninominali che nella quota proporzionale.

ROSATELLUM O NUOVA LEGGE ELETTORALE?

Elezioni politiche del 4 marzo 2018 - Rapporto tra percentuali dei voti e dei seggi nelle circoscrizioni

CIRCOSCRIZIONI	totale seggi spettanti	totale seggi attribuiti	PD e CS			Centrodestra			M5S			Liberi e Uguali		
			seggi	% voti	% seggi	seggi	% voti	% seggi	seggi	% voti	% seggi	seggi	% voti	% seggi
Piemonte 1 (Torino)	23		6	28,6	26,1	11	35,5	47,8	5	28,5	21,7	1	4,5	4,3
Piemonte 2	22		3	22,6	13,6	15	46,6	68,2	3	24,3	13,6	1	3,0	4,5
Lombardia 1 (Milano)	40		10	28,8	25,0	23	41,3	57,5	6	23,2	15,0	1	3,5	2,5
Lombardia 2	22		3	22,4	13,6	16	50,7	72,7	3	20,7	13,6		2,3	
Lombardia 3	23		4	23,3	17,4	16	52,3	69,6	3	18,0	13,0		2,5	
Lombardia 4	17		3	23,5	17,6	11	47,5	64,7	3	22,7	17,6		2,6	
Trentino Alto Adige	11		5	43,3	45,5	5	29,3	45,5	1	19,5	9,1		3,9	
Veneto 1 (Venezia)	20		3	21,2	15,0	14	46,7	70,0	3	25,0	15,0		2,9	
Veneto 2	30		4	19,7	13,3	21	49,0	70,0	5	23,9	16,7		2,6	
Friuli Venezia Giulia	13		2	23,1	15,4	9	43,0	69,2	2	24,6	15,4		3,2	
Liguria	16		2	24,1	12,5	8	37,2	50,0	5	30,1	31,3	1	4,4	6,3
Emilia Romagna	45		18	30,8	40,0	18	33,1	40,0	8	27,5	17,8	1	4,5	2,2
Toscana	38	39	16	33,7	42,1	15	32,1	39,5	7	24,7	18,4	1	4,6	2,6
Marche	16		2	24,2	12,5	5	33,0	31,3	9	35,6	56,3		2,9	
Umbria	9		2	27,5	22,2	5	36,8	55,6	2	27,5	22,2		3,0	
Lazio 1 (Roma)	29	30	6	25,4	20,7	11	32,7	37,9	12	32,5	41,4	1	4,1	3,4
Lazio 2	19		2	18,0	10,5	11	40,5	57,9	6	34,5	31,6		2,8	
Abruzzo	14		2	17,6	14,3	4	35,5	28,6	8	39,8	57,1		2,6	
Molise	3		0	18,4	0,0	0	29,8	0,0	2	44,8	66,7	1	3,7	33,3
Campania 1 (Napoli)	32	29	3	14,3	9,4	5	25,0	15,6	20	54,1	62,5	1	3,1	3,1
Campania 2	28	29	3	18,5	10,7	7	30,4	25,0	18	44,5	64,3	1	2,8	3,6
Puglia	42	43	4	16,1	9,5	9	32,2	21,4	29	44,9	69,0	1	3,5	2,4
Basilicata	6		1	19,6	16,7	1	25,4	16,7	4	44,3	66,7		6,4	
Calabria	20	21	2	17,1	10,0	6	32,2	30,0	12	43,4	60,0	1	2,8	5,0
Sicilia 1 (Palermo)	25		2	12,7	8,0	5	32,9	20,0	17	48,2	68,0	1	3,2	4,0
Sicilia 2 (Catania)	27	24	2	14,4	7,4	5	30,7	18,5	16	49,3	59,3	1	2,6	3,7
Sardegna	17	18	2	17,7	11,8	4	31,0	23,5	12	42,5	70,6		3,1	
TOTALE *	607		112	22,8	18,5	260	37,0	42,8	221	32,7	36,4	14	3,4	2,3

L'elemento centrale che emerge da questi dati è duplice: nel complesso, la distorsione maggioritaria appare piuttosto contenuta; ma questo effetto è stato del tutto casuale, legato alle contingenze della dinamica elettorale. I dati mostrano come il rapporto tra la percentuale dei voti e la percentuale di seggi veda il 5,8% a favore del centrodestra, il 3,7% a favore del M5S, il 4,3% a sfavore del Pd, l'1,1% a sfavore di Liberi e Uguali. Questo esito è il frutto di un netto squilibrio nella rappresentanza territoriale: il centrodestra è sistematicamente sovra-rappresentato in tutto il Nord, ma anche in Toscana, in Umbria e nel Lazio; il M5S è altrettanto ampiamente sovra-rappresentato in tutto il Mezzogiorno e nelle isole; il Pd ottiene una modesta sovra-rappresentazione solo in Toscana e in Emilia-Romagna.

Ma dai dati presentati emergono anche alcune particolarità, che fanno entrare in gioco anche la casualità insita nel meccanismo di distribuzione territoriale dei seggi³. In primo luogo, il fenomeno delle cosiddette “liste incapienti” (liste, cioè, prive di un numero sufficiente di candidati rispetto ai seggi spettanti): il fenomeno ha riguardato il M5S. Nelle circoscrizioni Campania 1 e Sicilia 2, il M5S ha vinto “troppo”, e ha perso in ciascuna di queste circoscrizioni ben tre seggi, che erano stati assegnati in un primo momento. I seggi spettanti alla lista sono stati così ridistribuiti in altre sei circoscrizioni: ma l’effetto finale è che è stato modificato in queste sei circoscrizioni il numero complessivo di seggi spettanti in base alla popolazione.⁴

³ Per un approfondimento sul tema, si rinvia al paragrafo 1 dell’Appendice.

⁴ Ricordiamo infine la procedura di assegnazione dei seggi prevista dalla legge Rosato, attraverso una serie di passaggi *top-down*, regolati attraverso la formula Hare (quoziente “naturale” e migliori resti): a) un conteggio nazionale dei voti, con l’attribuzione complessiva dei seggi spettanti alle coalizioni/liste che hanno superato la soglia di accesso; b) l’attribuzione dei seggi in ciascuna delle 27 circoscrizioni; c) la verifica della congruenza tra i seggi calcolati a livello nazionale e il totale dei seggi attribuiti in tutte le circoscrizioni; d) nel caso (molto probabile) di mancata corrispondenza tra i due dati precedenti, l’avvio di un meccanismo di compensazione tra le liste “eccedentarie” (che hanno, cioè, più seggi a livello nazionale di quanti ne ottengono nell’insieme delle circoscrizioni) e le liste “deficitarie” (che hanno, cioè, meno seggi a livello nazionale di quanti ne ottengono nell’insieme delle circoscrizioni); e) infine, la distribuzione dei seggi spettanti a ciascuna lista in ciascuna circoscrizione tra i diversi collegi plurinominali che compongono una circoscrizione, con possibilità, anche in questo caso, di “slittamenti” da un collegio all’altro. Si possono notare altri aspetti singolari e “casuali” della distribuzione territoriale dei seggi: Si guardi alla piccola regione meridionale del Molise, a cui spettano nel complesso 3 seggi, due nei collegi maggioritari (vinti dal M5S) e uno solo nel proporzionale. Ebbene, quest’ultimo è stato vinto da Liberi e Uguali, con il 3,7% dei voti! Come è potuto accadere? È entrata in funzione la procedura di distribuzione territoriale dei seggi, con la peculiare compensazione tra liste “eccedentarie” e “liste deficitarie”. Accade così che LeU sia sottorappresentata in due regioni, come la Toscana e l’Emilia-Romagna, o affatto rappresentata in Basilicata, dove ottiene le migliori percentuali, e sovra-rappresentata – oltre che in Molise – anche in Calabria e Sicilia. Anche su tale specifico punto, vedi il paragrafo 1 dell’Appendice.

3. Le alternative al *Rosatellum*: a) la soluzione proporzionale

3.1. Una legge elettorale proporzionale che non incentivi la frammentazione politica

Va innanzitutto rifiutata l'errata equazione secondo cui a una legge elettorale proporzionale corrisponderebbe instabilità dei governi: essa è basata su un'errata lettura dell'esperienza della Prima Repubblica, la cui apparente instabilità nascondeva invece una sostanziale continuità di classe dirigente e di politiche di governo.

Una conferma che proporzionale e stabilità di governo possono coesistere viene del resto dall'esperienza del sistema tedesco, il più stabile tra tutti i sistemi europei avendo conosciuto una sola reale crisi di governo (con il passaggio del FDP da una alleanza con la CDU-CSU ad una con l'SPD). Così come va sfatata l'equazione secondo cui a una legge elettorale maggioritaria corrisponderebbe stabilità dei governi: nel Regno Unito, infatti, dove vige il tanto decantato modello Westminster, solo nel dopoguerra ben 7 Primi Ministri - sia Conservatori che Laburisti - sono stati sfiduciati dai propri gruppi parlamentari, mediante quelle che in Italia avremmo definito "crisi extraparlamentari".

Una seconda errata critica mossa ai sistemi proporzionali è quella che essi, permettendo la sopravvivenza dei piccoli partiti, incoraggerebbero la frammentazione. Anche non volendo considerare che talora i partiti minori rappresentano valori e identità che sono componenti importanti della storia e della cultura di un paese e perciò meritano di concorrere al governo del Paese, è facile rispondere che per disincentivare la frammentazione basterebbe introdurre una soglia di sbarramento sufficientemente elevata, ad esempio il 5%, sul modello tedesco, oppure prevedere che la ripartizione dei seggi avvenga su base circoscrizionale, in circoscrizioni medio-piccole, senza recupero nazionale dei resti, sul modello spagnolo.

In realtà, è stata proprio l'introduzione del maggioritario con la legge Mattarella ad accelerare la frammentazione del nostro sistema partitico: in particolare, è stato il suo 75% di quota maggioritaria, e non – come spesso erroneamente affermato anche da noti studiosi – il 25% di quota proporzionale. Infatti, quando si consideri che nei collegi uninominali si vince anche per un solo voto è facile comprendere come i piccoli partiti riescano a scambiare l'utilità marginale dei loro voti ai fini della vittoria della coalizione nella maggioranza dei collegi uninominali ottenendo in cambio dai maggiori

partiti seggi sicuri, in tal modo conseguendo quella rappresentanza che non otterrebbero affatto in un sistema proporzionale che preveda una adeguata soglia di sbarramento.

In situazioni multipartitiche come quella italiana, peraltro, il maggioritario a turno unico non solo favorisce la frammentazione del sistema, ma obbliga i partiti anche maggiori, per conseguire la vittoria, ad alleanze preelettorali con altri partiti anche da loro lontani per storia, tradizioni, cultura e programmi politici. Il risultato è che anziché aggiornare e ammodernare la propria cultura e i propri programmi, ogni partito è costretto ad attenuare i propri caratteri identitari per favorire la costruzione del cartello elettorale più ampio possibile. E un secondo risultato è che le maggioranze parlamentari sortite dal voto risultano prive di qualsiasi omogeneità tanto sul terreno della cultura politica e dei valori quanto su quello dei programmi di governo.

Oltre ai molti fattori sistemici che nelle democrazie ed economie mature hanno portato ad una minore identificazione dei cittadini con un preciso set di valori e interessi prevalenti e con un singolo partito di riferimento, la logica dei sistemi maggioritari a turno unico, spingendo verso coalizioni disomogenee, ha così favorito la perdita di identità dei partiti, la loro trasformazione in cartelli elettorali o in partiti personali e la conseguente caduta della partecipazione dei cittadini alla loro vita. E' questo, a ben vedere, uno degli effetti più perniciosi favoriti, se non prodotti, dai sistemi maggioritari.

Al contrario il ritorno al proporzionale appare oggi come uno degli strumenti che possono concorrere a favorire il recupero delle identità proprie delle diverse formazioni politiche, e ad avviare quell'azione di risanamento della vita interna dei partiti che appare necessaria per ridurre il solco che oggi divide gli stessi partiti dal tessuto sociale e ne compromette la funzione di mediazione, essenziale per la stessa sostenibilità del modello democratico.

3.2. Quale sistema proporzionale: il modello tedesco e il modello spagnolo

Nell'ambito della preferenza a favore di un sistema proporzionale selettivo che coniughi le esigenze di rappresentatività delle Camere con quelle di evitarne un eccesso di frammentazione, possono essere prospettate due soluzioni alternative ugualmente soddisfacenti, ancorché assai diverse per la loro architettura.

In primo luogo, risponde alle esigenze enunciate un sistema proporzionale con clausola di sbarramento elevata. Il modello più conosciuto è quello tedesco, che ha prodotto una Camera rappresentativa, il Bundestag, capace di dar vita a maggioranze con una stabilità senza pari nel contesto delle democrazie occidentali, tanto che dal 1949 ad oggi i cancellieri tedeschi sono stati solo nove.

Naturalmente, si tratta di un sistema elettorale la cui efficacia stabilizzatrice è influenzata positivamente da un assetto istituzionale, che pur appartenendo anch'esso al novero degli ordinamenti a forma di governo parlamentare, ha diversità significativo rispetto a quello italiano: ci riferiamo innanzitutto alla unicità della Camera che esprime il rapporto di fiducia con il governo, all'istituto della sfiducia costruttiva, che concorre in modo rilevante ad assicurare la stabilità dei governi, alla disciplina pubblicistica dei partiti politici che impone sostanzialmente una corrispondenza tra liste e partiti.

L'importazione nell'ordinamento italiano del meccanismo elettorale tedesco, nella sua integralità, presenta qualche difficoltà, tuttavia non insormontabile, prevedendo esso una mobilità del numero dei componenti delle Camere, numero che, nel nostro sistema costituzionale, è invece fissato in Costituzione.

Nel sistema tedesco, infatti, ancorché la totalità dei seggi sia assegnata con la formula proporzionale tra le forze politiche che superano lo sbarramento, la metà dei seggi è attribuita al candidato che ottenga, nell'unico turno elettorale, più voti in ciascun collegio uninominale: i seggi in tal modo assegnati sono tuttavia defalcati dal totale dei seggi che sono stati assegnati a ciascuna lista secondo la ripartizione proporzionale, così che il complesso del Bundestag sia composto secondo le proporzioni esatte tra le forze politiche ammesse al riparto dei seggi. Tale sistema, proprio al fine di garantire la proporzionalità tra le forze politiche, prevede dei meccanismi di compensazione nel caso in cui qualche forza politica abbia ottenuto, in uno o più Länder, un numero di seggi uninominali superiori a quello che le spetterebbe in via proporzionale. Ciò determina un incremento dei seggi da distribuire⁵. All'esito del meccanismo, sulla base dei risultati delle ultime elezioni politiche, il Bundestag è attualmente composto da 736 membri anziché i 598 previsti, con la conseguenza che il numero dei deputati eletti in collegi uninominali è sceso dal 50% al 40% del totale.

Nel sistema italiano, che – come detto – prevede un numero fisso di parlamentari, e dunque non consente l'adozione dei meccanismi di compensazione accennati or ora, il

⁵ I seggi da distribuire sono poi ulteriormente incrementati al fine di ripristinare anche la giusta proporzione nel numero dei seggi che risultano assegnati nei diversi länder.

sistema elettorale sopra descritto dovrebbe corretto, individuando un numero di collegi uninominali consistentemente inferiore alla metà degli eletti. Considerando anche gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari, si otterrebbero così però collegi uninominali di troppo vaste dimensioni, della cui capacità di costruire un più efficace legame di rappresentanza tra le comunità locali e gli eletti non può non dubitarsi (anche se è vero, a ben vedere, che la stessa critica dovrebbe essere formulata nei confronti del *Rosatellum*, specialmente dopo la riduzione del numero dei parlamentari: in entrambi i casi stiamo ragionando su un numero di collegi elettorali poco superiore a 150 per la Camera e ben inferiore a 100 per il Senato).

Sfuggirebbe a questa critica invece il meccanismo di compensazione previsto nella proposta di legge Bassanini-Rodotà del 1987 (A.C. 1434, X legislatura); esso non prevedeva una riduzione del numero dei collegi uninominali, ma prevedeva che, allorchè una lista comprenda candidati vincitori nei collegi uninominali in numero superiore ai seggi ad essa spettanti secondo la ripartizione proporzionale, non siano proclamati eletti tutti i suoi candidati vincitori nei collegi uninominali, ma solo quelli che avessero anche ottenuto le più alte percentuali rispetto agli altri vincitori della stessa lista: in tal modo sarebbe stata comunque preservata la complessiva ripartizione proporzionale dei seggi tra le liste elettorali.

In un modo o nell'altro, è dunque comunque possibile importare nel nostro ordinamento il sistema tedesco quasi nella sua integralità, con adattamenti molto modesti. Ma è anche possibile, e forse preferibile, importare di quel sistema solo una parte, e cioè la formula elettorale proporzionale associata allo sbarramento consistente del 5%.

In Germania, tale sbarramento – inteso a scoraggiare la frammentazione della rappresentanza politica - è mitigato da due eccezioni: a) dalla previsione che ogni candidato vincente in un collegio uninominale è eletto anche se appartiene a una forza politica che non ha superato la soglia di sbarramento nazionale del 5%; e b) dalla ammissione al riparto proporzionale dei seggi delle forze politiche che, pur non avendo ottenuto il 5% dei voti espressi su base nazionale, abbiano ottenuto la vittoria in almeno tre collegi uninominali⁶.

Queste due eccezioni potrebbero essere mantenute, nel caso di una traduzione in italiano del sistema tedesco, se si optasse per l'adozione integrale del modello tedesco

⁶ Si tratta di attenuazioni dell'elevata soglia di sbarramento che tendono a consentire un accesso alla rappresentanza anche a quelle forze politiche inferiori a livello nazionale al 5% ma significativamente rappresentative in alcune porzioni del territorio.

compresa accogliesse l'assegnazione di una quota di seggi (come detto, non necessariamente pari alla metà) in collegi uninominali maggioritari a turno unico. Nel caso, invece, si optasse invece per una adozione parziale del modello tedesco, e cioè l'assegnazione di tutti i seggi con metodo proporzionale sulla base di circoscrizioni plurinominali (senza previsione di collegi uninominali), i temperamenti alla soglia del 5% potrebbero consistere nella ammissione al riparto nazionale dei seggi delle liste che, pur non raggiungendo il 5% dei voti espressi nel paese, abbiano ottenuto un certo numero di quozienti pieni nelle circoscrizioni plurinominali⁷: questa è, peraltro, la soluzione individuata nel testo della cosiddetta proposta Brescia, attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera⁸.

In alternativa al modello tedesco, risponde alle esigenze di un sistema proporzionale selettivo anche il modello spagnolo. Esso non prevede soglie esplicite nazionali; ma costruisce la propria capacità selettiva sulla base di un numero piuttosto elevato di circoscrizioni elettorali entro le quali si opera e si conclude il riparto proporzionale dei seggi assegnato a ciascuna circoscrizione, senza un accentramento a livello nazionale del riparto proporzionale, come avviene invece in Italia nel contesto della vigente legge

⁷ Tale numero di quozienti, tuttavia, dovrebbe essere individuato in modo tale che non possa costituire una modalità di facile elusione della soglia del 5% ma solo un sistema attraverso cui non restino completamente senza rappresentanza forze politiche al di sotto della soglia nazionale ma significativamente rappresentative in una specifica area del Paese (basti pensare che una forza politica che ottenesse il 50% dei voti in Sicilia e non presentasse liste altrove, resterebbe al di sotto della soglia del 5% nazionale: escluderla dalla rappresentanza, in tal caso, determinerebbe un eccesso di manipolazione della rappresentanza della comunità politica siciliana).

⁸ Essa prevede che le liste che ottengano almeno tre quozienti pieni nelle diverse circoscrizioni, si vedano assegnati i rispettivi seggi anche se non superano la soglia nazionale del 5%. L'eccezione, in effetti, appare conforme all'esigenza di consentire l'accesso alla rappresentanza anche alle minoranze con significativa capacità rappresentativa in un dato territorio, senza costituire un facile aggiramento della soglia nazionale: da un lato, infatti, non è alla portata di molti ottenere tre quozienti pieni in sede circoscrizionale, dall'altro, tali liste non accedono al riparto proporzionale (come invero avviene in Germania ma con riferimento alla vittoria di tre collegi uninominali) con tutti i loro voti, ma si limitano a conservare i seggi corrispondenti ai quozienti pieni ottenuti. Si tratta di una soluzione, dunque, che conserva capacità selettiva al sistema proporzionale con soglia ma nel contempo consente un limitato diritto di tribuna alle liste che abbiano una rappresentanza significativa in alcune aree del Paese.

elettorale⁹ (e come avveniva con la cosiddetta legge-Calderoli ed anche per la parte proporzionale del cosiddetto Mattarellum), e senza neppure un recupero nazionale dei resti, come avveniva in Italia nella legge elettorale proporzionale in vigore per la Camera dei Deputati fino al 1993.

Il decentramento circoscrizionale della ripartizione dei seggi nel contesto di una divisione del territorio nazionale in numerose circoscrizioni consente di ottenere un sistema proporzionale privo di soglia di sbarramento esplicita, ma con soglie implicite circoscrizionali tanto più elevate quanto minore è il numero dei seggi assegnati in ogni circoscrizione. La diversità di ampiezza delle circoscrizioni spagnole, corrispondenti alle province, consente inoltre di realizzare un sistema che favorisce i partiti politici con più consensi, in una misura tanto più significativa quanto maggiori sono i voti raccolti. Si tratta di un sistema, dunque, che, penalizzando le forze politiche minori a favore di quelle maggiori, favorisce (per quanto possibile) l'aggregazione delle forze politiche e disincentiva la loro frantumazione. Allo stesso tempo, il sistema spagnolo premia le forze politiche minori concentrate territorialmente, perché esse ottengono una importante quota dei seggi nelle circoscrizioni dove hanno consensi significativi, senza disperdere voti nelle altre. Ciò determina la conseguenza che quel sistema è ancora piuttosto efficacemente la rappresentanza nazionale alle singole comunità locali, conformemente alla problematica dimensione unitaria della Spagna. Allo stesso tempo, infine, la diversità di ampiezza delle circoscrizioni spagnole consente anche un limitato accesso alle forze politiche minori: esse otterranno seggi nelle circoscrizioni più ampie, dove la soglia di sbarramento implicita è molto bassa, disperdendoli in quelle più piccole, ove, in alternativa, gli elettori concentrano i propri voti sulle liste affini maggiori.

Il modello proporzionale spagnolo può essere facilmente importato nel contesto italiano. Sarebbe sufficiente ripartire il territorio nazionale in circa 55/60 circoscrizioni (così che la media dei seggi da assegnare sia circa 7 per circoscrizione, come in Spagna) e in un numero dimezzato al Senato (dove basterebbe assumere come circoscrizioni le 20 regioni italiane, suddividendo in più circoscrizioni le sole tre maggiori).

Nel contesto italiano, tuttavia, l'esigenza di evitare un'eccessiva frammentazione territoriale, sostanzialmente non corrispondente né alle nostre tradizioni né alle nostre esigenze, potrebbe indurre a sostituire la soglia circoscrizionale spagnola (al 3% in

⁹ Circa i difetti del sistema di riparto top-down adottato dall'attuale legislazione elettorale, si veda l'Appendice II.

ciascuna circoscrizione e dunque sostanzialmente non operativa se non nelle due o tre circoscrizioni maggiori) con una soglia nazionale anche minore (infatti, l'effetto selettivo tra le forze politiche resterebbe assicurato dalle elevate soglie implicite).

3.3. La selezione degli eletti in un sistema proporzionale

In un sistema proporzionale, con circoscrizioni plurinominali, sono sempre molto importanti le modalità di selezione degli eletti, che nei sistemi uninominali sono automaticamente rimesse al voto degli elettori, che scelgono direttamente il deputato o il senatore che rappresenterà in Parlamento il collegio elettorale: è vero che questi candidati sono per lo più proposti dai partiti, ma con la possibilità degli elettori, non solo di valutare direttamente le scelte dei partiti, ma anche di concorrervi mediante elezioni primarie; in diversi paesi che adottano il modello maggioritario uninominale, è riconosciuta peraltro la facoltà di presentare candidati anche a una frazione qualificata degli elettori del collegio.

Nei sistemi proporzionali a circoscrizioni plurinominali, la selezione dei candidati è affidata per lo più a una scelta degli elettori espressa mediante voti di preferenza, o è riservata ai partiti che presentano liste di candidati bloccate.

Il sistema delle liste bloccate, oltre a presentare seri dubbi di compatibilità con la Costituzione¹⁰, non ha dato buona prova: ha sovraesposto le leadership di partito che compongono le liste, e ha di fatto svuotato della necessaria legittimazione rappresentativa i parlamentari eletti; questi ultimi, sganciati da un rapporto diretto con l'elettorato, sono rimasti esposti alla dipendenza da coloro che decidono la composizione delle liste e risultano inevitabilmente esposti alla tentazione di comportamenti opportunistici nella ricerca di nuove leadership (tramite la formazione di partiti nuovi o la trasmigrazione in un diverso partito in grado di offrire migliori "garanzie" di rielezione). Ma soprattutto il sistema delle liste bloccate ha disatteso il legittimo desiderio degli elettori di concorrere alla scelta dei loro rappresentanti. *Eligere*, dopo tutto, significa "scegliere". Come meravigliarsi della caduta di partecipazione elettorale e della crisi di rappresentatività democratica delle istituzioni rappresentative se ai rappresentati è preclusa la effettiva scelta dei loro rappresentanti?

¹⁰ In particolare, si vedano, anche con riferimento alle soluzioni adottate nella legislazione vigente, le considerazioni riportate nell'Appendice I.

Per tutte queste ragioni, sembra ineludibile la questione del superamento delle liste bloccate. Per restituire agli elettori il diritto di scegliere i loro rappresentanti, ma anche per ripristinare la legittimazione democratica dei singoli parlamentari, la loro autorevolezza all'interno dei partiti e la loro capacità rappresentativa nell'esercizio del mandato, molti ritengono che si debba ricorrere nuovamente al voto di preferenza per la selezione degli eletti nell'ambito delle liste presentate dai partiti. In alternativa al voto di preferenza, la ripartizione proporzionale dei seggi potrebbe invece essere associata – come nella legge vigente in Italia per il Senato fino al 1993 – a un sistema di collegi uninominali, assegnando i seggi attribuiti a ciascuna lista in ordine decrescente ai candidati che abbiano ottenuto le maggiori percentuali. Anche in tal caso, infatti, la scelta degli eletti dipenderebbe direttamente dal voto degli elettori, che potrebbero premiare o punire la selezione dei candidati effettuata dai partiti.

Non si può negare che il voto di preferenza abbia storicamente presentato problemi e difetti, attenuati peraltro dalla preferenza unica introdotta dal referendum Segni. In primis, il rischio di manipolazioni da parte della criminalità organizzata interessata a controllare la scelta degli eletti nelle assemblee parlamentari. Ma, anche prescindendo dal fatto che il voto di scambio e l'influenza della criminalità organizzata possono farsi sentire anche nei collegi uninominali o plurinominali del sistema maggioritario, e ancor più nelle elezioni primarie (specie se – come in Italia – non regolamentate per legge), gli effetti negativi del voto di preferenza sembrano comunque meno perniciosi della deleteria prassi delle liste bloccate e delle pluri-candidature, meccanismi con cui una classe politica sempre più lontana dal paese cerca di perpetuare se stessa.

La reintroduzione del voto di preferenza dovrebbe consentire l'espressione di un'unica preferenza, ovvero di due preferenze se a favore di candidati di genere diverso. Occorrerebbe evitare, invece, un sistema a preferenze multiple, che, già abolito dagli elettori con referendum popolare all'inizio degli anni Novanta, potrebbe favorire degenerazioni correntizie all'interno dei partiti.

Non vanno ovviamente ignorati i rischi che un sistema di preferenze può comportare. Essi risiedono nell'espansione dei costi delle campagne elettorali, che, specie in un sistema privo di finanziamento pubblico dei partiti e delle campagne elettorali, può sollecitare forme illecite di reperimento di risorse finanziarie. Inoltre, con le preferenze può risultare favorito l'espandersi di comportamenti clientelari e, infine, in alcune aree territoriali dove gli elettori tendono a non esprimerle, esse possono favorire alcune minoranze organizzate, che potrebbero assumere una forza politica molto maggiore

della loro reale consistenza, grazie a una capacità di controllo di questa forma di espressione del voto.

Tenuto conto, dunque, della necessità di superare le liste bloccate ma anche dei possibili rischi derivanti dall'adozione in forma integrale del voto di preferenza, si potrebbero prendere in considerazione anche alcune soluzioni intermedie.

Tra queste non può, però, essere ricompresa la proposta, che era incorporata nel testo del cosiddetto *italicum*, per la quale, in un sistema fondato sulle preferenze, ad esse fossero sottratti i capilista. In un sistema con numerosi collegi plurinominali, infatti, dove in ciascun collegio ogni forza politica ottiene quasi sempre un solo seggio, con la parziale eccezione delle sole liste maggiori, il sistema dei capilista bloccati rischia di far sì che alla fine i parlamentari scelti effettivamente dai cittadini con il voto di preferenza siano solo una minoranza.

L'esperienza internazionale evidenzia alcuni sistemi elettorali che utilizzano soluzioni intermedie in cui esiste il voto di preferenza ma l'ordine di lista mantiene un ruolo rilevante nella selezione degli eletti¹¹. In questo modo la selezione degli eletti tra i candidati di una lista trova un punto di equilibrio che permette di bilanciare pregi e difetti dei sistemi elettorali a liste bloccate con quelli dei meccanismi fondati sulle preferenze. In particolare, in Svezia, in Austria e in Slovacchia, per esempio, per individuare gli eletti all'interno di una lista, si segue l'ordine in cui i nominativi sono disposti. Tuttavia, i candidati che superano una certa percentuale¹² dei voti totali ottenuti dal partito su base circoscrizionale "scavalcano" quelli posti al vertice della lista. La stessa soluzione è fundamentalmente adottata anche in Belgio.

Sempre nel menzionato dossier del Dipartimento per le riforme istituzionali compare un'ulteriore ipotesi di selezione delle candidature, nella quale all'elettore è riconosciuta la possibilità di esprimere preferenze ma si prevede un meccanismo con il quale attribuire un significato anche alle preferenze non espresse: si può presumere infatti, l'elettore che non esprime un voto di preferenza accetti la scelta degli eletti effettuata con il voto di preferenza dagli altri elettori che quel voto hanno espresso; oppure si può presumere che l'elettore che non ha espresso voti di preferenza sia concorde con l'ordine di lista presentatogli dalla forza politica che ha votato, la sua rinuncia ad esprimere un voto di preferenza venendo così considerata come un'accettazione

¹¹ Per una rassegna si rinvia al dossier del Dipartimento per le riforme istituzionali di cui al seguente link: https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1408/dossier-legge-elettorale_-29ottobre_def.pdf.

¹² A titolo esemplificativo: il 5% in Svezia e il 3% in Slovacchia (si tenga conto che le percentuali devono essere calibrate in relazione al numero delle preferenze che l'elettore può esprimere).

dell'ordine di presentazione dei candidati, così come stabilito dalla forza politica che ha presentato la lista. A questo scopo, viene predeterminata una ripartizione del voto di preferenza dell'elettore, che rispecchia la graduazione fra i candidati che la forza politica, che li ha presentati, ha voluto stabilire¹³.

Può infine, come già si è detto, essere valutata, in alternativa al voto di preferenza l'ipotesi di un sistema che alla formula proporzionale associi i collegi uninominali, come nella legge elettorale in vigore per il Senato fino al 1993, assegnando i seggi attribuiti a ciascuna lista in ordine decrescente ai candidati che abbiano ottenuto le maggiori percentuali. Si eliminerebbe così qualsiasi polemica circa il voto di preferenza, ma reintroducendo un sistema non privo di qualche difetto: esso può infatti produrre, come del resto è accaduto nell'esperienza del Senato italiano fino agli anni Novanta, la sovra-rappresentazione di alcuni collegi uninominali e la sotto-rappresentazione di altri, dal momento che il collegio non è assegnato al candidato vincente ma secondo la graduatoria delle percentuali ottenute dai singoli candidati caratterizzati dallo stesso contrassegno, nel limite dei seggi assegnati alla lista.

¹³ Questo l'esempio proposto nel dossier (<https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1408/dossier-legge-elettorale-29ottobre-def.pdf>; p. 74): “si potrebbe prevedere che il voto di preferenza non espresso da un elettore sia suddiviso proporzionalmente tra tutti i candidati della lista, in modo tale che a ciascun candidato sia attribuita una porzione di voto tale per cui al candidato che precede in lista sia assegnata la stessa porzione di chi lo segue ma aumentata di una identica frazione. Un esempio può rendere più comprensibile l'operazione: con una lista di 5 candidati, per esempio, al primo potrebbero essere assegnati 5/15 di preferenza, al secondo 4/15 di preferenza, al terzo 3/15 di preferenza, al quarto 2/15 di preferenza, al quinto 1/15 di preferenza. In tal modo l'elettore che non esprime la preferenza sa esattamente che il suo voto è ripartito tra tutti i candidati nella lista in modo che chi precede è favorito su chi segue”. In questo modo, l'elettore saprebbe che, se non esprime la preferenza, determina una certa distribuzione del voto tra i candidati che rispecchia l'ordine di lista; se invece l'elettore non concorda con la distribuzione di tali priorità, è sempre libero di esprimere la propria preferenza. Il meccanismo proposto, in sostanza, determina che, nel caso tutti gli elettori abbiano espresso la preferenza, l'ordine degli eletti sarà dato dalle sole preferenze, mentre, nel caso nessun elettore abbia espresso preferenze, l'ordine sarà quello della lista. Nei casi intermedi, l'ordine di elezione sarà determinato dalle preferenze espresse tanto più quanto più numerosi sono gli elettori che hanno esercitato tale possibilità, realizzando un sistema nel quale a nessun candidato è garantita l'elezione, nessuna preferenza è in sé sprecata (come nel caso del capolista bloccato, quando quella lista ottenga un solo seggio), tutti i candidati sono chiamati a raccogliere un consenso sul proprio nome ma i candidati che precedono in lista sono favoriti su quelli seguenti tanto più quanto più sono numerosi gli elettori che, non esprimendo preferenze, accettano l'ordine proposto dal partito.

4. Le alternative al *Rosatellum*: b) il maggioritario uninominale a doppio turno

Da almeno quattro decenni, il dibattito sulla legge elettorale vede in campo, oltre ai sostenitori di sistemi maggioritari a turno unico (con premio di maggioranza o su base uninominale) e ai fautori di un ritorno a sistemi proporzionali, i sostenitori di un sistema elettorale uninominale maggioritario a doppio turno, sul modello francese. Esso prevede normalmente che risulti eletto direttamente al primo turno il candidato che superi la maggioranza del 50% degli elettori iscritti, o il 50% dei voti effettivamente espressi nel collegio; mentre gli altri eletti sono determinati da una seconda votazione di ballottaggio, che può essere limitata ai due candidati più votati al primo turno, ovvero estesa, salvo rinunce, a tutti i candidati che al primo turno abbiano superato una determinata soglia di voti ottenuti (in Francia al ballottaggio accedono, salvo rinunce, tutti i candidati che al primo turno abbiano ottenuto il voto di almeno il 12,5% degli elettori del collegio elettorale: una percentuale che, a seconda del livello di partecipazione al voto, si avvicina al 25% dei voti espressi, e che dunque vede al secondo turno competizioni fra i due o al massimo i tre candidati più votati al primo turno).

Il modello francese può essere associato a una forma di governo semipresidenziale, come in effetti è avvenuto in Francia. Ma come in altra sede abbiamo dimostrato¹⁴, è assolutamente compatibile anche con forme di governo parlamentari razionalizzate. Può inoltre prevedere o meno che un limitato numero di seggi sia assegnato a formazioni politiche minori, che non ottengano seggi nei collegi uninominali, al fine di garantire ad esse una sorta di “diritto di tribuna” (questa innovazione fu proposta in Francia da Georges Vedel già negli anni Ottanta ed è stata più volte ripresa successivamente, ma senza successo).

¹⁴ Vedi ASTRID, CRS, Fondazione Basso, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società Aperta, *Una moderna democrazia europea L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di Franco Bassanini e Roberto Gualtieri, Firenze 2009, pagg. 20 e 45.

A lungo il sistema francese è stato lodato da quanti ne apprezzavano gli esiti centripeti e il contributo alla governabilità¹⁵. Esso consente all'elettore di esprimere liberamente la propria preferenza al primo turno, privilegiando anche motivazioni "identitarie". Mentre al secondo turno offre all'elettore la possibilità di contribuire – in termini di *second best* - alla scelta della maggioranza e del governo, limitandola agli schieramenti effettivamente in grado di raggiungere un consenso ampio. Rispetto ai sistemi maggioritari a turno unico non offre il fianco, dunque, alla critica di spingere alla costruzione di cartelli elettorali ampi ma del tutto disomogenei, incapaci di dar vita poi a maggioranze parlamentari stabili e coese. I suoi critici esprimono tuttavia - a torto o a ragione - seri dubbi sulla possibilità che questo sistema possa funzionare al meglio in un sistema politico molto frammentato e con forte polarizzazione politico-culturale, come è oggi quello italiano. .

Resta poi immutata la radicata ostilità per l'uninomiale a doppio turno di alcune forze politiche che ritengono, a torto o a ragione, di essere penalizzate dalla minor partecipazione dei loro elettori ai turni di ballottaggio.

Per tutte queste ragioni, il sistema uninominale maggioritario a doppio turno non sembra oggi suscettibile di raccogliere maggiori consensi rispetto al ritorno a un proporzionale configurato in modo da evitare incentivi alla frammentazione del sistema politico e della rappresentanza. Ma esso resta tuttavia la più valida alternativa ad un ritorno alla proporzionale, soprattutto se quest'ultimo fosse da troppi condizionato all'accoglimento di una richiesta di attenuare i correttivi intesi a disincentivare la frammentazione del sistema politico (mi riferisco, ovviamente, a eventuali richieste di riduzione della clausola di sbarramento al di sotto del 5%, ove si adotti il modello tedesco, o a richieste di ampliamento delle circoscrizioni o di introduzione del recupero nazionale dei resti, ove si adotti il modello spagnolo).

¹⁵ Nella proposta delle quindici fondazioni citata nella nota precedente si legge al riguardo: "Tra i sistemi uninominali maggioritari, quello a doppio turno, in uso in Francia, appare più idoneo a consentire una rappresentanza parlamentare di tutte le principali famiglie politiche e a garantire, nel contempo, una sufficiente omogeneità delle maggioranze mediante la possibilità, offerta agli elettori nel secondo turno, di scegliere il *second best* (e mediante gli accordi di desistenza fra partiti contigui che intervengono fra primo e secondo turno). Da tempo, l'uninomiale maggioritario a doppio turno registra in Italia forti consensi sia nell'area politico-culturale del centro-sinistra che tra le principali organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori; ma ha incontrato finora la diffidenza del centro-destra che lo giudica (a ragione o, più probabilmente, a torto) penalizzante per i candidati conservatori".

Non varrebbe invece obiettare che in Francia, nelle ultime elezioni politiche, quel sistema elettorale non ha prodotto la formazione di una maggioranza politica stabile e omogenea come esito immediato delle elezioni. È infatti un'obiezione che prova troppo: lo stesso si potrebbe dire infatti dei sistemi proporzionali e perfino, in alcuni casi, dei sistemi uninominali maggioritari a turno unico, quando il sistema politico è fortemente frammentato.

E' appena il caso, a tal proposito, di ricordare che l'ingegneria elettorale non può da sola risolvere i problemi politici. In ultima analisi, la governabilità e la *performance* di un sistema democratico non possono non dipendere che dalla cultura politica dei cittadini, dalla distribuzione del voto popolare e dalle scelte effettivamente adottate dalle forze politiche.

5. Gli altri interventi per favorire la formazione e la stabilità delle maggioranze

5.1. La sfiducia costruttiva

La clausola di sfiducia costruttiva, prevista nella Costituzione tedesca e in altre Costituzioni democratiche, costituisce uno dei rimedi più certo contro l'instabilità delle maggioranze parlamentari. Si tratta più precisamente di uno stabilizzatore automatico del rapporto governo/parlamento, consistente nell'obbligo, per la coalizione o per il singolo gruppo parlamentare che intenda sfiduciare il governo, di designare contestualmente il Cancelliere (o comunque l'organo di vertice dell'esecutivo) destinato a dare vita al nuovo governo. In questa maniera sono le stesse forze politiche a doversi fare carico della stabilità nel corso della legislatura.

La Costituzione italiana non prevede la sfiducia costruttiva. Da molte parti se ne è proposta l'introduzione: nell'ambito dei numerosi progetti di riforma costituzionale discussi negli ultimi decenni dal Parlamento italiano, essa ha rappresentato una delle non molte innovazioni costituzionali largamente condivise.

Va tuttavia considerato che in Germania il rapporto di fiducia intercorre tra il Governo federale e il solo Bundestag, mentre in Italia il modello costituzionale prevede un bicameralismo rigorosamente paritario. Occorrerebbe dunque, come da Astrid proposto e motivato più volte, associare alla introduzione della sfiducia costruttiva una modifica costituzionale tendente ad attribuire al Parlamento in seduta comune il potere di dare e revocare la fiducia al Governo.¹⁶

L'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva presuppone in ogni caso un minimo di condivisione tra le forze politiche in ordine alle regole sul funzionamento delle istituzioni e ai relativi comportamenti politici, quanto meno per quanto riguarda il reciproco riconoscimento dei ruoli di maggioranza e di opposizione. La continua oscillazione dei partiti italiani in merito alla scelta del sistema elettorale e le ripetute

¹⁶ Vedi ASTRID POLICY BRIEF n. 3, *Proposte per la ripresa. Il Parlamento*, a cura di Cesare Pinelli e Andrea Manzella, Roma, 2020. L'auspicio di una revisione dell'art. 94 che attribuisca il potere di conferimento o revoca della fiducia al Parlamento in seduta comune era già stato formulato nel 1985 dalla Commissione Bozzi "al fine di evitare una inutile duplicazione di procedure e di conferire maggiore solennità e rilievo politico a questi atti fondamentali della vita parlamentare."

crisi intervenute in corso di legislatura dimostrano che tale condivisione è al momento carente.

Non sembra quindi che vi sia spazio per legare indissolubilmente o per condizionare una modifica del sistema elettorale in senso proporzionale all'introduzione del meccanismo di stabilizzazione delle maggioranze costituito dall'istituto della sfiducia costruttiva. Vale invece il contrario: una modifica del sistema elettorale in senso proporzionale potrebbe favorire, una volta che il nuovo sistema si sia assestato, una revisione della Costituzione che attraverso l'introduzione della sfiducia costruttiva offra a tutti i partiti lo strumento per costruire maggioranze stabili e sufficientemente coese.

5.2. Le modifiche ai regolamenti parlamentari

La stessa logica giuridica-funzionale che giustifica gli sbarramenti elettorali (espliciti o impliciti) nella legge elettorale vigente al momento della riunione delle nuove Camere, deve costituire la base di riferimento sia per la istituzione dei gruppi parlamentari sia per ostacolarne la frammentazione. Nell'un caso e nell'altro, si tratta infatti di assicurare il fondamentale principio del "buon andamento" dei lavori delle Camere.

In questo *continuum* vi è però un punto di cesura: ed è l'art. 67 della Costituzione. Senza vincolo di mandato, né rappresentanza di gruppi o territori, l'eletto "rappresenta la Nazione". La sua associazione in gruppo è libera. Dal momento della elezione, il parlamentare "esce" - semmai lo è stato - da qualsiasi disciplina e perfino riferimento, di partito.

Se decide di associarsi, lo deve fare però in un gruppo che, secondo i regolamenti parlamentari, *corrisponda* al panorama di "appartenenze" che si è sottoposto al voto dei cittadini. Al di fuori di questa logica di *corrispondenza*, i regolamenti parlamentari non potrebbero creare "contenitori" diversi da quelli "giustificati" dai risultati elettorali.

Questo ragionamento di *corrispondenza*, valido per la intera durata della legislatura, conduce, a rigore, a quattro risultati pratici:

- a) Tutte le forze politiche che abbiano superato la soglia di sbarramento, fissata dalla legge elettorale, hanno diritto, quale che sia la loro consistenza numerica, a costituire gruppo in Parlamento;

- b) Non è consentita, invece la costruzione di “contenitori” parlamentari (tipo il “gruppo misto”) che non corrispondano a raggruppamenti su cui sia confluito il voto elettorale;
- c) La libertà di “ogni” eletto ex art.67 Cost. è tutelata con l’attribuzione a ogni parlamentare di un *diritto di voto e di tribuna* (nel rispetto del generale canone del “buon andamento dei lavori”), nonché dei *benefit amministrativi di base* (che i regolamenti devono riconoscere anche ai “*parlamentari-non-iscritti*”);
- d) Una “libertà di secessione” dal gruppo “elettorale” originario - e la conseguente costruzione di un “contenitore” derivato - dovrebbe essere condizionata a requisiti di consistenza in percentuali (30 % del gruppo originario) o numeriche nonché dalla denominazione di “gruppo pre-elettorale” (a conferma del legame tra geografia parlamentare e geografia della comunità politica, parametrato alle elezioni svoltesi o a quelle prossime).

Appendice I

Il meccanismo di recupero nazionale dei resti

Una delle principali caratteristiche negative della legge elettorale attualmente in vigore, ma anche della precedente legge cosiddetta Calderoli, è costituita da un meccanismo di attribuzione territoriale dei seggi che parte “dall’alto”. Anzi, si può parlare propriamente di un procedimento di *redistribuzione top-down*, che comporta – oltre agli inconvenienti dei cosiddetti “slittamenti” di seggi da una circoscrizione all’altra, con la conseguente deformazione dei criteri di rappresentatività sulla base della popolazione residente, in evidente tensione con l’art 56 Cost. – la pratica impossibilità, per l’elettore, di conoscere *se e come* il proprio voto possa concorrere all’elezione di un determinato candidato.

Il difetto del sistema vigente è tanto più grave se letto alla luce della sentenza della Corte costituzionale che ha ammesso il ricorso alle liste bloccate nella misura in cui il sistema sia basato su liste corte. Tale specificazione si basa sulla constatazione che, in un sistema a liste corte, ogni forza politica può ambire a pochi seggi nel complesso (nella media spagnola di circoscrizioni da 7 seggi, una lista ottiene al massimo, per lo più, due o tre seggi), così che l’elettore, votando la sola lista, conosce l’effetto del suo voto anche in termini di individuazione del candidato da eleggere (sarà il primo, o eventualmente i primi tre). Tale sistema funziona in Spagna, perché l’attribuzione dei seggi avviene all’interno della circoscrizione e senza recupero dei resti, con l’effetto già descritto di dar vita a un sistema proporzionale significativamente selettivo.

Nel sistema italiano vigente, però, la costruzione di collegi di modeste dimensioni con lo scopo di mantenere il sistema delle liste bloccate si è dovuta accompagnare all’esigenza di evitare un sistema proporzionale selettivo. I conteggi elettorali, dunque, dal livello circoscrizionale sono stati trasferiti a livello nazionale, così che anche le liste sopra la modesta soglia del 3% potessero ottenere seggi¹⁷. Se però il sistema funziona in senso top-down, una volta assegnati i seggi a livello nazionale, si tratta di restituirli ai collegi plurinominali. Tale operazione produce un effetto di casualità nella distribuzione del voto, dovuto all’esigenza di “accomodare” i risultati nazionali nei

¹⁷ In circoscrizioni piccole, come sono i collegi plurinominali attuali, che assegnano un massimo di otto seggi, le liste con consensi dal 3% al circa il 10% non avrebbero ottenuto seggi o ne avrebbero ottenuti in numero assai esiguo e certo non proporzionale ai voti.

singoli collegi, all'interno dei quali accade spesso che i seggi siano assegnati a chi ha meno voti nel collegio.

Esempio di distribuzione dei seggi nel collegio Liguria 2 Elezioni 2018					
	LEGA	FI	M5S	PD	LEU
% voti	18,85	12,63	29,09	20,23	4,9
N. seggi	2	1	1	1	1

Il sistema di slittamento dei seggi da un collegio plurinominale ad altro è inoltre aggravato dalla artificiosa riduzione del numero delle candidature nelle liste, che non corrispondono al numero dei seggi in palio in quel collegio, ma sono comunque limitate ad un massimo di quattro, sempre allo scopo di dare apparente attuazione all'indicazione della Corte costituzionale circa la lista corta al fine di adottare un sistema a liste bloccate. Tale artificiosa riduzione della lista, unita alla possibilità di candidature anche nei collegi uninominali, determina però che le liste di candidati nel collegio si esauriscano frequentemente, producendo un'ulteriore causa di slittamento del collegio ove il seggio viene assegnato. Il meccanismo realizzato, quindi, frustra totalmente il principio enunciato dalla Corte costituzionale in materia di condizioni per ritenere legittimo il ricorso alle liste bloccate. Infatti, gli slittamenti di seggi prodotti dal trasferimento di calcoli elettorali centralizzati nei collegi e dalla artificiosa riduzione delle candidature, comporta la impossibilità per l'elettore che sceglie una lista nel suo collegio plurinominale di comprendere quale sia l'effetti del suo voto in termini di selezione dei candidati. Il suo voto, infatti, produce un vantaggio complessivo alla lista prescelta ma non è affatto detto che favorisca l'attribuzione del seggio di quella lista nel suo collegio, ciò dipendendo da un incastro imponderabile di combinazioni. Se è così, però, il sistema rende sconosciuti gli effetti del voto dell'elettore in termini di selezione dei candidati, potendo quel voto favorire l'attribuzione di un seggio alla lista prescelta in tutt'altro collegio. Ne consegue che deve escludersi che possa dirsi realizzato un sistema di liste bloccate costituzionalmente tollerabili in quanto l'elettore sia ugualmente in grado di conoscere gli effetti del suo voto anche in termini di selezione dei candidati.

Anche a tal fine, dunque, si impone la necessità di superare un sistema top-down di distribuzione dei seggi. Esso, al di là delle technicalità relative alla selezione dei candidati, infatti, più in generale rende inconoscibile all'elettore l'effetto del suo voto sulla specifica lista che presceglie e spezza il nesso tra l'eletto e i suoi elettori, lo stesso

eletto non potendo conoscere a quali elettori debba imputare la vittoria del suo seggio (potendo essere dovuta al voto degli elettori in altri collegi dove la sua candidatura non era presente). La rottura del legame di elezione che si fonda sull'assunto che tanti più voti un candidato o una lista ottengono, tanti più seggi si vedranno assegnati, ha effetti molto gravi sul sistema della rappresentanza, impedendo che possa instaurarsi un vero rapporto rappresentativo tra eletti ed elettori.

Per questo, nell'ipotesi che si sostiene qui di una nuova legge elettorale di tipo proporzionale sul modello tedesco, con soglia di sbarramento al 5%, sarebbe opportuno introdurre un adeguato meccanismo di attribuzione dei seggi "dal basso", assegnando in sede circoscrizionale tanti seggi quanti sono i quozienti pieni ottenuti e prevedendo un collegio unico nazionale, per l'utilizzazione dei "resti", con una conseguente redistribuzione alle liste e alle circoscrizioni che ne hanno diritto dei seggi ottenuti a livello nazionale.

I passaggi del procedimento di attribuzione dei seggi potrebbero essere i seguenti:

1. calcolo dei quozienti circoscrizionali, secondo il metodo "Imperiali", ossia dividendo il totale dei voti validi per il numero dei seggi da attribuire incrementato di due [esempio: 150.000 voti validi / (n. 10 seggi da attribuire + 2); quoziente circoscrizionale = $150.000/12 = 12.500$];
2. attribuzione dei seggi circoscrizionali alle liste per ciascun quoziente pieno ottenuto;
3. ammissione alla ripartizione nazionale dei seggi delle liste che abbiano superato il 5% dei voti validi a livello nazionale¹⁸;
4. individuazione del numero complessivo dei seggi già assegnati su base circoscrizionale e conseguente determinazione del numero dei seggi ancora da attribuire in sede di collegio unico nazionale (CUN);
5. per ciascuna circoscrizione, e per ciascuna lista, determinazione dei "resti", cioè dei voti non utilizzati per l'assegnazione dei seggi a livello circoscrizionale. La somma di questi voti, di tutte le circoscrizioni, costituisce la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista ai fini dell'attribuzione dei seggi ancora da assegnare in sede nazionale;
6. calcolo del quoziente nazionale del CUN, secondo la formula del quoziente "naturale": totale dei voti validi (somma di tutti i "resti") / n. seggi da attribuire;

¹⁸ In una variante più "lassista", illustrata in nota 18, potrebbero partecipare alla ripartizione nazionale dei seggi anche le liste che, pur non raggiungendo il 5% dei voti espressi in sede nazionale, avessero conseguito almeno tre quozienti pieni nel riparto circoscrizionale.

7. attribuzione dei seggi del CUN, sulla base dei quozienti pieni e dei migliori resti, fino all'attribuzione di tutti i seggi disponibili;
8. riassegnazione dei seggi assegnati in sede CUN alle circoscrizioni che non abbiano ancora "coperto" tutti i seggi loro spettanti¹⁹.

Se invece, in alternativa al sistema elettorale proporzionale con soglia al 5%, si optasse per un sistema elettorale a soglie implicite sul modello di quello spagnolo, il problema del superamento del meccanismo top-down di distribuzione dei seggi non si porrebbe affatto. Un sistema simile a quello spagnolo è infatti per definizione un sistema bottom-up, che si chiude in calcoli elettorali a livello circoscrizionale, senza possibilità alcuna di slittamento (come pure è possibile nel sistema sopra descritto ancorché in termini assai più marginali e dunque tollerabili).

¹⁹ A tal fine: a) per ciascuna lista a cui spettano seggi del Cun si formula una *graduatoria decrescente* del rapporto tra voti ottenuti da una lista in una circoscrizione e il relativo quoziente circoscrizionale [ad es. la lista A nella circoscrizione X ha ottenuto 30.000 voti dove il quoziente circoscrizionale era di 32.000 voti; ne segue il rapporto: $30.000/32000 = 0,9375$; la lista A ha invece ottenuto nella circoscrizione Y il seguente rapporto: $27.000/29000 = 0,9310$; se la lista A ha diritto ad un solo seggio attribuito in sede di Cun, il seggio va assegnato alla circoscrizione X]; b) nel procedere all'assegnazione dei seggi Cun alle varie liste e alle varie circoscrizioni, *si procede a partire dalla lista con un minor numero di seggi da assegnare*, attribuendoli alle circoscrizioni con il miglior rapporto di cui al punto a). Qualora una circoscrizione abbia già visto esauriti e assegnati tutti i seggi ad essa spettanti, si procede con la circoscrizione successiva, sulla base della graduatoria del rapporto di cui al punto a); c) esauriti i seggi della lista con il minor numero di seggi Cun, si procede alla successiva lista, e così via, fino all'esaurimento di tutti i seggi e al completamento dei seggi spettanti a tutte le circoscrizioni. La ratio del procedimento può essere ricondotta a questo principio: "premiare" – per le liste a cui spetta un minor numero di seggi – la rappresentatività nelle circoscrizioni in cui esse raggiungono il migliore risultato relativo, ovvero quelle in cui più si avvicinano al quoziente circoscrizionale pieno.

Si potrebbe immaginare anche una clausola in base partecipati comunque alla ripartizione nazionale dei seggi ogni lista che pur non raggiungendo il 5% dei voti espressi a livello nazionale, abbia ottenuto almeno tre quozienti circoscrizionali pieni; o anche due soli quozienti pieni se venisse significativamente ridotta l'ampiezza delle circoscrizioni: se si salisse dalle attuali 27 ad un numero tra 45 e 50 per la Camera, ogni circoscrizione avrebbe infatti tra 8 e 10/11 seggi da assegnare e, con il metodo del quoziente "Imperiali", un quoziente pieno corrisponderebbe a circa l'8% o il 9 % dei voti espressi.

Appendice II

Il problema della base regionale del Senato

Mentre il vincolo della base regionale per il Senato non sembra creare alcun problema nel caso di adozione di un sistema elettorale su base territoriale senza recupero nazionale dei resti, come nel modello spagnolo, l'eventuale adozione di un sistema elettorale proporzionale con assegnazione dei seggi su base nazionale dovrebbe accompagnarsi all'approvazione della revisione dell'art. 57, comma 1, Cost., che prevede l'elezione del Senato a base regionale. Sul punto, come è noto, la Camera ha già deliberato in prima lettura una proposta di legge costituzionale (A.C. n. 2238), attualmente all'esame del Senato (A.S. n. 2608).

La base regionale per l'elezione del Senato si è rivelata un vincolo non irrilevante per il legislatore elettorale, soprattutto a partire dal 1993²⁰, imponendo quantomeno: *a*) l'esclusione dell'applicazione del sistema del collegio unico nazionale, poiché esso farebbe venire meno l'ancoraggio degli eletti con la base regionale in cui sono eletti; *b*) l'obbligo di adottare almeno un numero di collegi pari a quello delle Regioni o quantomeno la necessità che i collegi siano contenuti per intero all'interno di una stessa Regione, essendo esclusa l'eventualità di circoscrizioni pluriregionali²¹; *c*) la dubbia legittimità di un premio di maggioranza a livello nazionale.

Peraltro, la scelta della l. 270/2005 di prevedere per il Senato un sistema di premi di maggioranza regionali è stata censurata dalla Corte costituzionale nella sent. 1/2014 che ha ravvisato, oltre a un «difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera dei deputati», producendo «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

²⁰ In precedenza, infatti, la disposizione aveva assunto una portata limitata per la struttura nazionale dei partiti: C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 475.

²¹ C. FUSARO, M. RUBECHI, *Art. 57*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 1147-1148.

formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea». Viceversa, nella l. 165/2017 la base regionale non è stata ritenuta ostativa all'estensione anche al Senato delle soglie di sbarramento nazionali previste per la Camera²², ma sul punto non vi è (ancora) stata occasione di un intervento della Corte costituzionale.

La proposta di revisione dell'art. 57 Cost. di cui alla proposta di legge costituzionale A.S. n. 2608 appare seriamente discutibile perché sostituisce la "base regionale" con un ambiguo riferimento a una "base circoscrizionale"²³, discendendone quanto segue:

1) non si capisce se sarebbe possibile configurare un sistema elettorale, come quello della Camera, che prevede una prima assegnazione dei seggi a livello nazionale; se infatti il concetto di base regionale è stato interpretato nel senso di impedire l'adozione di un sistema elettorale che consentisse meccanismi di assegnazione dei seggi a livello ultraregionale, vi è da chiedersi se un riferimento ad una non meglio precisata "base circoscrizionale" riesca a superare questo limite;

2) non risultano modificati i commi successivi dell'art. 57: cosicché non verrebbe meno la garanzia dell'assegnazione di un numero minimo di senatori a ciascuna Regione e la ripartizione dei seggi tra le Regioni in proporzione alla popolazione delle stesse di cui ai commi 3 e 4; il legislatore quindi non potrebbe in alcun modo prevedere sistemi elettorali che ammettessero fenomeni di "slittamento" dei seggi: questo punto è stato ben chiarito nel parere reso sul testo dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali²⁴; del resto, il peso degli elettori delle regioni che godono dell'assicurazione

²² Nella legge vigente, poi vi è stato il caso dell'incapienza delle liste del M5S in Sicilia che ha portato all'elezione di una senatrice in Umbria, per decisione della Giunta delle elezioni del Senato (prima) e dell'Assemblea (poi). In conseguenza di questa controversa decisione l'Umbria ha eletto otto seggi (e si noti, si tratta di una Regione che già beneficia di un aumento della rappresentanza in forza del comma 3 dello stesso art. 57 Cost.) mentre la Sicilia ha avuto un eletto in meno; sul punto, per tutti, F. BIONDI, *Il seggio slittato dalla Sicilia all'Umbria: violazione della Costituzione o della legge?*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 907 ss.; A. GRATTERI, *La formula e il risultato*, cit., pp. 157 ss.

²³ Si è parlato, a tale proposito del testo dell'art. 57 Cost. che deriva da tale proposta di revisione costituzionale, di «una sorta di *patchwork* malamente coordinato»: A. GRATTERI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 123.

²⁴ In esso si legge infatti: «È necessario approfondire il coordinamento tra il nuovo primo comma dell'articolo 57, come risulterebbe dall'approvazione del testo, che prevede il passaggio dalla base regionale alla base circoscrizionale per l'elezione del Senato, e i commi terzo e quarto del medesimo articolo, che prevedono un numero minimo di senatori per regione e la ripartizione dei seggi, comunque, tra le regioni; infatti, il mantenimento delle previsioni dei commi terzo e quarto dell'articolo 57 sembrerebbe comportare una complessa doppia ripartizione, regionale e

del numero minimo di senatori è necessariamente maggiore rispetto a quello degli altri elettori, ciò costituendo un ulteriore impedimento alla confusione di voti con peso diverso all'interno di un unico collegio nazionale;

3) non si capisce se la «circostrizione» di cui al novellato comma 1 possa coincidere con la Regione oppure se esso dia luogo alla necessità di un sistema elettorale, comunque, a due livelli: circostrizionale e regionale allo scopo di rispettare l'assegnazione di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 57.

In ogni caso, rimangono per il Senato vincoli costituzionali superiori a quanto previsto dall'art. 56 Cost. per la Camera: come si legge nel *Dossier* del Servizio studi di Camera e Senato, «da una lettura sistematica dei due articoli (artt. 56 e 57 Cost.) emerge che l'art. 56 per la Camera richiama, per il riparto dei seggi, solo le “circostrizioni” senza introdurre vincoli alla dimensione territoriale di queste ultime, mentre l'art. 57 Cost., con la modifica proposta, pur richiamando al primo comma la base circostrizionale per l'elezione del Senato, fa riferimento alle regioni per il riparto dei seggi e l'assegnazione di un numero minimo di seggi senatoriali alle regioni stesse»²⁵.

Infine, a fronte della evidente necessità di una riformulazione del testo in discussione, occorre segnalare che, data l'imminente fine della legislatura in corso, una riforma dell'art. 57 Cost. potrebbe essere immaginata solamente se vi sia il consenso della maggioranza dei due terzi in entrambe le Camere. In mancanza, infatti, si rischierebbe di varare una riforma incapace di poter essere attuata in vista delle elezioni prossime venturo, dal momento che la sua entrata in vigore sarebbe subordinata, quantomeno, al decorso di ulteriori tre mesi (oltre quelli per la seconda deliberazione delle camere) per consentire ai titolari l'esercizio del potere di richiedere il referendum confermativo.

circostrizionale, dei seggi da assegnare, sia nel caso in cui si intenda procedere alla costituzione di circostrizioni subregionali sia nel caso che si opti invece per circostrizioni pluriregionali; inoltre, in caso di circostrizione pluriregionale, potrebbe verificarsi che la regione meno popolosa non riesca ad eleggere un numero minimo di senatori provenienti dal proprio territorio coerente con quanto previsto dal terzo comma dell'articolo 57».

²⁵ Camera dei deputati, Servizio studi Dipartimento Istituzioni, Senato della Repubblica, Servizio studi Ufficio Ricerche su questioni istituzionali, di giustizia e cultura, *Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica* (A.C.: 2238), Dossier AC0318, 20 novembre 2019 (rinvenibile in www.senato.it), p. 11.