

I COMMISSIONE - AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI

Audizione informale nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 157 Magi, C. 2236 Pavanelli (limitatamente all'art. 5) e C. 2822 Bignami, recanti disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica



COMITATO INIZIATIVE POPOLARI

Buongiorno a tutti.

Innanzitutto, ringraziamo il Presidente e i membri della Commissione che ci hanno invitato per questa audizione su un tema di grande attualità come la legge elettorale, su cui si basa la nostra democrazia parlamentare: le regole con cui i cittadini elettori devono potere liberamente scegliere tra i partiti e i candidati da cui intendono essere rappresentati nel Parlamento della Repubblica.

Quando vanno a votare, i cittadini confidano che il proprio voto, di peso eguale a quello degli altri elettori, possa poi concorrere in Parlamento alla formazione delle leggi destinate a regolare la nostra società e poi di una maggioranza in grado di esprimere un Governo e poi di sostenerne l'azione.

Sono principi, quelli del diritto ad un voto personale, libero ed eguale, che sono chiaramente scolpiti nell'art.48 della nostra Costituzione. Non è un caso che le prime due leggi elettorali della nostra Repubblica siano state assolutamente proporzionali, alla Camera attraverso il c. d. scrutinio circoscrizionale tra liste concorrenti, e al Senato attraverso i collegi uninominali, anch'essi in un sistema proporzionale tra liste regionali concorrenti, essendo difficilmente raggiungibile la soglia del 65% per l'elezione diretta del candidato uninominale.

È poi accaduto che le vicende giudiziarie che hanno accompagnato l'XI Legislatura, insieme ai referendum elettorali del 1991 e del 1993, hanno prodotto un cambiamento degli orientamenti politico-culturali in merito alla legge elettorale, favorendo progressivamente l'introduzione di elementi tipici dei sistemi elettorali maggioritari, con conseguente attenuazione del principio costituzionale di rappresentanza e maggiore attenzione rispetto alla richiesta politica di governabilità, sostituendo il valore rappresentativo del voto con la presunzione di "sapere chi governerà la sera stessa del voto": da qui, coalizioni artificiali, fatte solo per vincere le elezioni e destinate poi a scomporsi in Parlamento, e liste bloccate con candidati preconfezionati dai vertici dei partiti.

E tutto ciò in nome della c. d. "governabilità", che è concetto inventato dalla pubblicistica dell'epoca pur essendo del tutto estraneo alla nostra Carta costituzionale, che è invece essenzialmente basata sulla necessità di dare rappresentanza agli elettori.

IL COMITATO INIZIATIVE POPOLARI

Il nostro Comitato è nato ispirandosi all'iniziativa del gruppo di eminenti personalità del mondo del diritto che, sulla spinta del compianto avvocato Felice Besostri, si è costituito oltre dieci anni fa con l'obiettivo di potere finalmente votare con una legge elettorale rispettosa del dettato costituzionale. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 1-2014 che, dichiarando l'incostituzionalità di parti rilevanti della legge elettorale Calderoli (il c. d. "porcellum"), ha aperto la strada alla giustiziabilità delle leggi elettorali, il Gruppo Besostri si è battuto promuovendo numerosi ricorsi in sede giurisdizionale contro il c. d. "Italicum", sino ad arrivare alla sentenza della Corte n. 35/2017 che, insieme al referendum costituzionale del 2016, ha definitivamente affossato le riforme istituzionali introdotte dal governo Renzi.

Anche contro il Rosatellum bis sono stati avviati ricorsi, in particolare quello promosso dall'on. avv. Enzo Palumbo, giurista, ex senatore e membro del CSM, membro del nostro Comitato Direttivo. Tale ricorso è attualmente all'esame della Prima Sezione civile della Corte di Cassazione, che dovrà prossimamente valutare l'eventuale rimessione dell'attuale legge elettorale alla Corte costituzionale sulla base di diversi dubbi di incostituzionalità che riguardano, in via generale, la legittimità del suo iter legislativo, e, nello specifico, le soglie di sbarramento del 3% per entrambe le Camere, l'esaurimento degli effetti del voto per il Senato in ambito regionale, l'obbligatorietà del voto congiunto tra candidato nel collegio uninominale e liste nel collegio plurinominale, l'esenzione dalle firme di presentazione per le liste dei partiti insider e l'eccessivo numero di firme per quelle dei partiti outsider.

E ciò sulla base di quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 1/2014, per la quale ogni legge elettorale deve ispirarsi ad alcuni requisiti essenziali, e in particolare:

1. il principio del minore sacrificio possibile per la rappresentanza,
2. il principio della massima possibile eguaglianza degli effetti del voto,
3. il principio della massima possibile libertà dell'elettore nella scelta dei suoi rappresentanti;
4. il principio della massima possibile prevedibilità degli effetti del voto.

Lo scopo principale del nostro Comitato è quello di promuovere iniziative per rafforzare e salvaguardare questi principi che sono alla base della nostra democrazia rappresentativa, indebolita dalle leggi elettorali in vigore dal 1993 ad oggi, senza trascurare l'opportunità di garantire la governabilità del Paese in termini che non ne compromettano i delicati equilibri istituzionali.

LE PROPOSTE DEL COMITATO INIZIATIVE POPOLARI

Con queste finalità sono state elaborate sin dallo scorso a settembre due Leggi di Iniziativa Popolare (LIP), il cui testo è scaricabile dal sito <https://comitatoiniziativepopolari.it> :

- **una ordinaria**, che si propone di introdurre un sistema elettorale proporzionale, senza premio di maggioranza e senza soglie di sbarramento, con facoltà di esprimere sino a due preferenze di diverso genere;
- **una costituzionale**, che si propone di introdurre il c. d. Cancellierato Italiano, sul modello tedesco.

Legge Elettorale Proporzionale

A differenza del Rosatellum, nel quale voto congiunto, liste bloccate e pluricandidature sottraggono all'elettore ogni possibilità di scelta che non sia quella di votare per un partito o per una coalizione, senza neppure potere immaginare quale sia stato l'effetto del suo voto, la LIP che proponiamo mira a introdurre un sistema proporzionale puro tra liste concorrenti, senza marchingegni maggioritari o premi di maggioranza che alterano la volontà degli elettori, determinando una distribuzione dei seggi falsata rispetto alla reale consistenza dei voti ottenuti, coi seguenti obiettivi:

- a) superare il carattere sostanzialmente maggioritario del Rosatellum, che favorisce le coalizioni a scapito della reale rappresentanza proporzionale dei singoli partiti;
- b) eliminare le soglie di sbarramento, che vanificano il voto di milioni di elettori che rimangono privi di rappresentanza;
- c) restituire ai cittadini la facoltà di scegliere i loro rappresentanti esprimendo due preferenze di genere diverso;
- d) e, per il caso in cui l'elettore non abbia espressa alcuna preferenza, attribuirla direttamente al capolista designato dal rispettivo partito, e ciò proprio per valorizzare il ruolo attribuito ai partiti dall'art. 49 della Costituzione.

Cancellierato Italiano

Preoccupati, come siamo, che il Paese sia adeguatamente governato nel rispetto della volontà popolare, abbiamo anche presentato una proposta di legge di Riforma Costituzionale, chiamata "**Cancellierato Italiano**", che si propone di introdurre un sistema di governo simile a quello tedesco, con un premier che riceve l'incarico dal Presidente della Repubblica, si sottopone per la fiducia al voto delle Camere congiuntamente riunite, può proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei ministri, e può essere sfiduciato solo in presenza di una diversa maggioranza parlamentare che indichi chi dovrà sostituirlo (c.d. sfiducia costruttiva).

Questa proposta è in totale alternativa al c. d. premierato elettivo che finirebbe per depotenziare il ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato.

Offriamo queste due proposte all'attenzione della Commissione come nostro contributo a una complessiva riforma istituzionale che restituisca ai cittadini il diritto di eleggere i loro rappresentanti e consenta al Paese di essere stabilmente governato, senza che tuttavia vengano alterati drasticamente e pericolosamente gli equilibri tra le istituzioni repubblicane.

OSSERVAZIONI SULLA PROPOSTA DI LEGGE N. 2822

Quando abbiamo saputo che la maggioranza di governo stava per portare in Parlamento una nuova legge elettorale con un impianto proporzionale, abbiamo sperato di trovarvi un reale superamento di alcune storture del Rosatellum con l'obiettivo di riportare la Rappresentanza a elemento prioritario di una buona legge elettorale che potesse favorire il recupero del rapporto tra rappresentati e rappresentanti superando la piaga dell'astensionismo.

Ci spiace dire che il testo depositato non presenta questi requisiti in quanto, fingendo di introdurre un sistema elettorale proporzionale, finisce per negarlo nel momento in cui attribuisce alla più forte delle

minoranze elettorali un abnorme premio (70 seggi alla camera, 35 al Senato) che la trasforma artificialmente in maggioranza parlamentare, sino al punto da renderla addirittura praticamente capace di determinare da sola le istituzioni di garanzia e di modificare la Costituzione.

Alle elezioni che si sono succedute, specie negli ultimi tempi, si è dovuta registrare la crescente disaffezione degli elettori, i quali, non potendo eleggere direttamente e personalmente i loro rappresentanti, hanno disertato le urne in termini crescenti, sicché possiamo dire che il Parlamento, se aumenta ancora l'astensionismo, rischia di rappresentare una minoranza dei cittadini, e che già oggi il governo del Paese è affidato alla meno debole delle minoranze elettorali.

In un'epoca in cui diminuisce sin sotto il 50% il numero dei cittadini che si recano a votare, viene proposta dalla maggioranza di governo un disegno di legge, denominato "Stabilicum", che mira ad assicurare un'artificiale governabilità ma sacrificando la capacità rappresentativa del Parlamento, a tal fine introducendo, per un verso, soglie di sbarramento che priveranno della rappresentanza milioni di elettori e, per altro verso, un elevato premio di maggioranza, erroneamente definito di "governabilità", addirittura con un doppio listino di candidati bloccati eleggibili nell'ordine di presentazione e quindi senza possibilità di esprimere alcuna preferenza.

Siamo decisamente contrari a leggi elettorali che ostacolano la libera espressione del voto e che alterano con marchingegni artificiosi la rappresentatività del Parlamento, limitando la sua autonoma capacità legislativa e la sua attività di controllo sull'operato del Governo.

Il Comitato Iniziative Popolari esprime quindi forti riserve sul testo depositato. Per questo ha avviato da mesi un dialogo con le forze politiche e ha promosso iniziative volte a mettere a confronto le diverse proposte con l'obiettivo di raggiungere una intesa virtuosa su una nuova legge elettorale rispettosa della democrazia parlamentare, che è tale solo se è effettivamente rappresentativa del corpo elettorale.

A tal proposito, il Comitato ha inviato a tutti i Parlamentari copia delle proprie LIP allo scopo di favorire un dibattito che possa condurre a un sistema istituzionale coerente con l'impianto voluto dai Padri Costituenti.

Abbiamo ascoltato e letto con interesse gli interventi dei costituzionalisti durante le audizioni dello scorso 28 maggio, e, come Comitato ci limitiamo a esprimere solo alcune osservazioni, che ovviamente sono in linea con le nostre proposte.

Volendo anche prescindere dalla nostra preferenza per un sistema assolutamente proporzionale, esprimiamo un parere fortemente negativo sulla previsione di un premio di maggioranza conseguibile con appena il 40% dei voti, sino a un massimo di 230 seggi alla Camera e 114 al Senato, che porterebbe la lista o la coalizione premiata a conseguire oltre il 57% del Parlamento, una soglia che consentirebbe a questa artificiale maggioranza parlamentare di decidere la nomina di tutte le istituzioni di garanzia, oltre a essere pericolosamente vicina anche alla soglia dei due terzi che consentirebbe di modificare la Costituzione evitando il ricorso al referendum.

Si può stimare che se votasse validamente circa il 60% del corpo elettorale, la prima coalizione finirebbe per sottrarre alla seconda coalizione e alle altre liste la rappresentanza di alcuni milioni di elettori. Inoltre, milioni di elettori rimarrebbero anch'essi privi di rappresentanza per via delle soglie di sbarramento. La stima è calcolata basandosi sul numero di voti validi delle elezioni del 2022, considerando un valore soglia per il premio del 40% e con una soglia di sbarramento del 3%.

Riteniamo che la compresenza di premio di maggioranza e di soglie di sbarramento sia del tutto contraria alla nostra Costituzione perché finirebbe per attribuire surrettiziamente “pieni poteri” al partito o alla coalizione che sarebbe comunque espressione di una minoranza del Paese.

Quella del 40% è una soglia del tutto artificiale, che nasce dalla consapevolezza delle attuali coalizioni di non avere il consenso della maggioranza effettiva degli elettori, per cui è ontologicamente errato definirlo come “premio di governabilità”, quando invece è un vero e proprio premio di maggioranza attribuito a chi la maggioranza del Paese non è riuscito a conquistarla nelle urne. Invece, un premio sino al 55% dei seggi potrebbe essere chiamato “di governabilità” solo se fosse attribuito al partito o alla coalizione che avesse raggiunto almeno il 50% + 1 dei voti validi,

Ancora peggio sarebbe se si dovesse poi ricorrere al ballottaggio tra i partiti o le coalizioni che abbiano raggiunto la soglia del 35%, e in tal modo attribuendo al vincitore un premio abnorme sino a oltre il 20% dei seggi; per non dire che la stessa ipotesi del ballottaggio appare incompatibile con la struttura bicamerale del nostro Parlamento, potendo emergere due risultati opposti che finirebbero per travolgere anche l’obiettivo della governabilità.

Alcune considerazioni sul bipolarismo

Il bipolarismo del quadro politico non è di per sé condannabile, purché esso scaturisca da una volontà liberamente maturata dagli elettori. Il bipolarismo “forzato” è invece una costruzione artificiosa messa in piedi con vincoli e marchingegni prodotti ad hoc da leggi elettorali volute dai partiti che ritengono vantaggioso coalizzarsi occultando in un mare di parole le loro forti divergenze politiche, quando invece le possibili coalizioni devono essere scelte liberamente dai partiti senza la “camicia di forza” di una legge elettorale che elargisca premi per favorirle.

In un sistema politico pluralista, qual è il nostro, le coalizioni dovrebbero formarsi solo dopo le elezioni sulla base di programmi di governo condivisi, facendo emergere la maggioranza effettiva del Paese, specie oggi che la politica estera e quella di difesa stanno assumendo un rilievo che in altri tempi non avevano.

Creare coalizioni artificiali che non sono d’accordo sul ruolo che l’Italia deve ricoprire nei conflitti emersi ed emergenti nel mondo di oggi, com’è dato constatare nelle posizioni delle coalizioni che oggi si fronteggiano, significa condannare il governo del Paese all’immobilismo e vanificare del tutto l’obiettivo della “governabilità” dopo avere sacrificato anche il principio costituzionale della rappresentanza.

Per recuperare un rapporto positivo tra rappresentati e rappresentanti è poi necessario garantire per ogni lista di candidati l’espressione di almeno due preferenze, con alternanza di genere; come ci ha ricordato la Consulta, è necessario: *“garantire l’effettiva conoscibilità dei candidati e con essa l’effettività della scelta e della libertà del voto”*.

Non possiamo consentire che i vertici dei partiti continuino a scegliere i candidati e per di più li paracadutino in collegi sicuri a prescindere da un rapporto preesistente di conoscenza e di esperienza con gli elettori del territorio; e tuttavia, consapevoli come siamo dell’importante ruolo che i partiti politici devono svolgere nelle pubbliche istituzioni rappresentative, nella nostra proposta abbiamo previsto che, ove l’elettore non esprima alcuna preferenza, essa s’intenda per ciò stesso attribuita al capolista proposto dal rispettivo partito.

Infine, dando attuazione all'art.49 della Costituzione, bisognerebbe anche affrontare il tema della democrazia interna ai partiti e delle modalità con cui possono essere individuate le candidature da proporre al corpo elettorale attraverso regole trasparenti, democratiche e partecipative.

Conclusioni sulla Legge Elettorale

È necessario tornare a votare con una legge elettorale giusta per garantire che il Parlamento torni a essere un'istituzione realmente rappresentativa, e per non consentire a una minoranza elettorale di trasformarsi artificialmente in maggioranza parlamentare.

A nostro parere, il ddl n. **2822** non è compatibile con l'impianto voluto dai Costituenti giacché sacrifica il bene costituzionale della rappresentanza rispetto all'esigenza tutta politica della governabilità.

In ogni caso se si dovesse procedere all'approvazione di questo ddl, riteniamo indispensabile emendare i seguenti aspetti, come evidenziato in precedenza:

- attribuire un limitato premio di governabilità (in ipotesi il 5%) al partito o coalizione che abbia ottenuto almeno al 50% +1 dei voti validi;
- nell'attribuzione del suddetto premio tenere conto dell'eventuale apporto dei seggi separatamente conseguiti nelle circoscrizioni estere e nelle regioni con sistemi elettorali differenziati (TAA e Vd'A);
- eliminare del tutto l'ipotesi del ballottaggio;
- prevedere la possibilità di esprimere sino a due preferenze di genere diverso nei collegi plurinominali.

Se si dovesse invece ritornare al voto con la legge elettorale attuale, ci permettiamo di suggerire le seguenti principali modifiche:

- a) Scelta dei candidati attraverso elezioni primarie regolate per legge;
- b) Abolizione del voto congiunto tra candidati uninominali e liste plurinominali;
- c) Elezione diretta dei candidati uninominali che abbiano raggiunto il 50% + 1 dei voti validi; in mancanza, attribuzione dei seggi con sistema proporzionale in circoscrizioni regionali, come per le elezioni del Senato sino al 1992;
- d) Eliminazione delle pluricandidature nei collegi plurinominali;
- e) Facoltà di esprimere sino a due preferenze di diverso genere nei collegi plurinominali, con attribuzione automatica della preferenza al capolista nel caso in cui l'elettore non abbia espresso alcuna preferenza.

Proposte di legge C. 157 Magi e C. 2236 Pavanelli (limitatamente all'art. 5)

Per quanto riguarda il ddl C. 157 Magi condividiamo la possibilità della raccolta digitale delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste e delle candidature.

Per quanto riguarda il ddl C. 2236 Pavanelli (limitatamente all'art. 5), auspichiamo l'approvazione di regole efficaci per consentire l'esercizio del diritto di voto per i cittadini che per motivi di studio, lavoro o di salute sono temporaneamente domiciliati in altri Comuni rispetto a quello di residenza.