

Camera dei deputati, XVIII leg., I Commissione

Seduta n. 1 di Mercoledì 27 maggio 2020

Audizione del professor Massimo Villone, Professore emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Napoli «Federico II».

Resoconto stenografico

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'esame della proposta di legge C. 2329 Brescia, recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali», l'audizione del professor Massimo Villone, Professore emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Napoli «Federico II». Saluto il professor Villone e lo ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione.

Essendo egli stato indicato tra i soggetti da audire, in qualità di esperto della materia, anche sulla proposta di legge costituzionale C. 2238 Fornaro, recante «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», gli chiedo cortesemente di svolgere la relazione su entrambe le tematiche e di contenere il suo intervento in circa quindici minuti.

MASSIMO VILLONE, *Professore emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Napoli «Federico II»*. Grazie, presidente. Io vedo queste due proposte di legge come due proposte che, per una parte, prendono atto finalmente, magari con qualche ritardo, di quella che è la realtà del nostro sistema politico oggi, e, per l'altra, sono necessitate per la scelta, che è stata fatta, del taglio dei parlamentari. Sono proposte che, in qualche modo, accompagnano quella scelta, riducendone alcuni impatti palesemente negativi. Voglio lasciare a verbale, perché sia chiaro, che personalmente considero quella scelta sbagliata (presiedo uno dei molti comitati per il «no»), quindi su questo non sono equidistante.

Per quanto concerne la proposta C. 2329 Brescia, vedo essenzialmente in essa due punti focali. Il primo rappresenta quella che definirei la parte durevole della

proposta, vale a dire il passaggio al sistema proporzionale. Si tratta di un passaggio di assoluto rilievo e sappiamo bene che sia in politica sia in dottrina ci sono due «chiese», sulla scelta del sistema elettorale: la «chiesa» del proporzionale e quella del maggioritario. Io da una ventina d'anni appartengo alla prima e, come è normale che accada, ci sono molti altri che invece si iscrivono con uguale fermezza alla seconda. Ricordo un articolo di D'Alimonte sul *Sole 24 Ore* dell'11 gennaio 2020, poco dopo la presentazione della proposta di legge del presidente Brescia. D'Alimonte si intende di sistema elettorale, ovviamente, ed era un articolo di duro attacco alla proposta. Il giornale lo intitolò: «Il proporzionale del *Brescianellum* pietra tombale sui governi stabili». Ricordo anche le valutazioni negative di personaggi di rilievo, come Prodi e Veltroni. Ci sono dei *fan* del maggioritario che non demordono. Io credo, invece, che la proposta Brescia favorisca assai opportunamente questa scelta, perché non si può sostenere un'opzione maggioritaria quando il sistema non è più bipolare, come credo sia ormai vero per il nostro sistema e per un tempo non breve. Ritengo che ci sia un solo scenario in cui il sistema maggioritario – comunque configurato: di collegio, o con premi di maggioranza – funzioni in modo ottimale, vale a dire quando ci sono due schieramenti che assorbono gran parte del voto del corpo elettorale, e che sono sostanzialmente equivalenti. Questo è lo scenario che ha reso il sistema britannico l'archetipo che è stato per molto tempo per una parte della nostra dottrina, la quale si è illusa che fosse questo sistema elettorale a generare il bipolarismo. In Gran Bretagna *tories* e *labour*, per un tempo lungo, hanno assorbito tra l'80 e il 90 per cento del voto del corpo elettorale. Storicamente è accaduto questo. Il modello britannico ha cominciato a mostrare qualche crepa – che noi al di fuori non vedevamo, ma in Gran Bretagna se ne discuteva da tempo – quando questa realtà politica non è stata più vera, quando hanno cominciato a emergere soggetti politici che, pur avendo una consistente percentuale del voto popolare, prendevano una manciata di rappresentanti alla Camera dei Comuni. Poi negli ultimi anni abbiamo visto non voglio dire il collasso, ma il disgregarsi di quella che sembrava una certezza. Da noi è accaduto fundamentalmente questo: storicamente abbiamo avuto due partiti, la DC e il PCI, che hanno assorbito tra il 70 e l'80 per cento dei voti. Tuttavia uno di questi due partiti gli inglesi avrebbero detto che non era *fit for government*, non era ammesso al Governo, essendone escluso dalla nota *conventio ad excludendum*. Quindi il nostro sistema non poteva funzionare all'inglese, proprio per la diversa realtà politica. Quando questo assetto è venuto meno, con la caduta del muro di Berlino, e si è avuto l'ingresso nell'area

del Governo del maggiore partito della sinistra del tempo, si è avuta l'illusione che il sistema elettorale potesse generare un bipolarismo all'inglese. Questo è quel che è successo all'inizio degli anni Novanta. La scelta maggioritaria fu fatta nell'idea che così noi avremmo avuto un sistema all'inglese, con l'alternanza e tutte quelle belle cose di cui si parlava sempre. Solo che non ha funzionato. In realtà nel sistema britannico il bipolarismo non era un prodotto del sistema elettorale, ma uno spontaneo conformarsi della società. Nemmeno da noi il sistema elettorale ha creato il bipolarismo, anzi, ha ulteriormente frammentato il panorama politico, per dare alla fine un risultato non coerente con le aspettative di chi invece continuava a dire che la scelta del maggioritario ci avrebbe dato governabilità. Non abbiamo mai avuto governabilità. In più di vent'anni di maggioritario questa governabilità non c'è mai stata, basta guardare proprio la storia quotidiana della Repubblica per rendersene conto. Ed è chiaro che in un sistema che non è bipolare, che non tende a essere bipolare, ma che si sta assestando, nel bene e nel male, su un assetto tripolare, il maggioritario non va bene. Non è più il piccolo vantaggio che consente a uno schieramento che è quasi equivalente all'altro di ottenere un margine numerico per governare, ma diventa una lotteria, perché significa prendere una minoranza, trasformarla in una fasulla maggioranza che non esiste nella realtà del Paese e quindi distruggere la rappresentatività. Al tempo stesso, la governabilità sarà comunque debole, perché si avrà un Governo che non rappresenta il Paese, anzi, ha contro di sé la prevalente parte del Paese. Questa è l'Italia che abbiamo prodotto, l'Italia che è cresciuta nelle disuguaglianze, l'Italia dove si sono approfondite le fratture, le faglie territoriali, sociali e via dicendo.

Oltre alla Gran Bretagna, anche altri sistemi – Francia, Spagna – tradizionalmente presi ad esempio per il maggioritario e la governabilità sono andati in crisi. Pochi giorni fa Macron ha perso la maggioranza assoluta che aveva nell'Assemblea nazionale perché gli si sta sfaldando in mano l'assemblaggio che ha messo insieme per vincere la partita elettorale. In Spagna Sánchez cerca affannosamente di tenere la zattera del suo Governo a galla. Non ho idea se ce la farà o meno, ma certo ha problemi, perché anche lì le fratture sono tali che il sistema elettorale non le cancella, anzi, nel suo caso le esalta, perché è un sistema che premia il localismo (e se c'è un problema di localismo, lo troviamo proprio in Spagna).

Quindi, credo che quella compiuta con la proposta di legge C. 2329 sia una scelta felice. Da parte mia spero vivamente che si riesca a mantenere questa

scelta, non so poi se l'esito sarà in questo senso oppure no. Questa è la parte che io vedo durevole e proiettata verso il futuro. Invece, vedo un'altra parte sulla quale bisognerà ancora riflettere e suppongo che vi siano lavori in corso, ed è la parte delle liste. Per come l'ho letta io, siamo ancora alle liste bloccate. Non so se ho letto male, ma mi pare di capire, dalla ricostruzione che ho fatto di questa proposta, che l'esito è quello del voto alla lista, senza alcuna scelta del rappresentante. Ma se è così, se l'esito è quello di avere la totalità dei parlamentari scelti a lista bloccata, bisogna dire che l'incostituzionalità è certa, perché la Corte si è già pronunciata in tal senso con la sentenza n. 1 del 2014. Quindi, bisognerà necessariamente fare un passo avanti. Mi rendo conto che le preferenze sono un boccone indigesto. Non vedo come si possa evitare un meccanismo come il voto di preferenza, di cui conosciamo tutti i rischi, anche degenerativi di sistema, per così dire. Però se non c'è la scelta del parlamentare vedo rischi peggiori. Porto anche la mia esperienza diretta: sono stato parlamentare per quattro legislature, tre con il «*Mattarellum*» e una con il «*Porcellum*», e la differenza tra i due sistemi elettorali era devastante proprio nel rapporto col territorio, con il corpo elettorale. L'ho vissuta in modo personale e immediato. Se non si ritrova questo collegamento, credo che nessun sistema elettorale potrà andare lontano e, soprattutto, potrà contribuire a rafforzare l'istituzione Parlamento.

Comunque, condivido la scelta del proporzionale, rimanendo però consapevoli che la scelta del proporzionale da sola non assorbe tutto il profilo della rappresentatività, non è da sola la risposta conclusiva. Qui entra in gioco il problema del taglio dei parlamentari, perché le due proposte effettivamente sono interconnesse. C'è un problema che viene citato anche nella relazione alla proposta C. 2238 Fornaro, quando si fa riferimento alla possibilità di collegi da un milione di abitanti. Effettivamente, un collegio da un milione di abitanti è un problema evidente, ma non c'è solo questo: dobbiamo capire che se non si scinde il Senato dalla base regionale, non usciamo da questa vicenda, perché avremmo nove regioni che eleggono da uno a cinque senatori, per cui qualunque sistema elettorale, anche il sistema elettorale proporzionale, in regioni piccole e medio-piccole avrà un solo esito possibile: che in Senato arrivano due, forse tre forze politiche. Questo è inevitabile, perché è chiaro che anche se vi sono tre seggi, i due soggetti politici maggiori prevarranno, in quanto il primo e il terzo seggio andranno al partito A e il secondo al partito B. Se vi sono quattro seggi, probabilmente toccherà a B e poi un'altra volta ad A. Con cinque seggi

cominciamo ad avere probabilmente tre forze politiche rappresentate, ma non credo sia probabile averne quattro. Ciò significa che se tutto rimanesse secondo quelli che sono i sondaggi che oggi vediamo, in Senato avremmo soltanto due soggetti politici potenzialmente in grado di essere veramente nazionali: già il terzo e il quarto non lo sarebbero più, perché assenti in alcune regioni, pur essendo soggetti politici importanti. Se le cose rimangono come sono, come le vediamo il lunedì da Mentana, significa che in regioni con quattro o cinque senatori forze politiche come il Movimento 5 Stelle e Fratelli d'Italia – parliamo di forze politiche intorno al 15-16 per cento – non sarebbero rappresentate in regioni anche consistenti, in cui solo una o l'altra otterrebbero seggi perché sarebbero rappresentate soltanto la prima, la seconda e la terza forza politica, non la quarta. Ciò vuol dire che i soggetti politici veramente nazionali in Senato rimangono due, nella migliore delle ipotesi, e che tutti gli altri soggetti politici sono una sommatoria di partiti regionali o locali. Questo è devastante per il sistema politico nel suo insieme. Già abbiamo un Governo nazionale debole, ma è tale perché il sistema politico sul quale si fonda è debole e frammentato. Perché Boccia punta tutto sulla concertazione in Conferenza Stato-regioni e non usa i poteri sostitutivi che pure il Governo formalmente avrebbe? Perché evidentemente non ritiene di avere il peso politico e la forza per farlo. Ma questo perché? Perché i partiti che stanno a Roma sono fondati su una sommatoria di partiti locali e regionali. Questa rischia di diventare la caratteristica di fondo del sistema. Questo – più che il collegio di un milione di abitanti, che sarebbe un problema, ma si potrebbe affrontare – può essere un problema che potrebbe portare questo Paese su un'orbita pericolosa, perché noi siamo già oggi un Paese malato di frammentazione, un Paese che tende a essere frantumato su questioni sulle quali invece dovrebbe essere unito. Se introduciamo un elemento di disgregazione ulteriore, credo che rischiamo come sistema Paese. Per tali motivi la proposta C. 2328 Fornaro mi sembra importante, soprattutto per questa parte. Poi si vedrà la delega al Governo, la riflessione ovviamente deve continuare. Ma se noi pensiamo – come anche io, che pure, non essendo d'accordo, mi preparo a contrastarlo – che l'esito del *referendum* sia a favore del taglio del numero dei parlamentari, quello di ridefinire la base per il Senato scindendola dall'attuale formula della base regionale è un profilo che diventa essenziale.

Quindi, si tratta di due proposte che, a mio avviso, pur richiedendo un completamento perché il punto delle liste bloccate, a meno che io non abbia letto male, va corretto, per un verso prendono atto dell'attuale conformazione del

nostro sistema politico-istituzionale e, per un altro, sono necessitate dalle scelte che probabilmente ci troveremo ad affrontare.