

Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*

Autore: **Gino Scaccia**

30 gennaio 2014

* *Audizione sulla riforma elettorale presso la I Commissione della Camera dei Deputati (Roma, 14 gennaio 2014)*

Premessa. 1. Considerazioni inattuali sulla legittimazione politica delle Camere dopo la sentenza di annullamento della legge elettorale. 2. I passaggi argomentativi essenziali della sentenza n. 1 del 2014. 3. I vincoli costituzionali da rispettare nella scrittura della legge elettorale. 3.a. La soglia di accesso al premio di maggioranza e la misura ragionevole di tale premio. 3.b. La distribuzione del premio di maggioranza nelle elezioni per il Senato. 3.c. Le liste bloccate e il voto di preferenza. 4. I paletti della Corte e le proposte di riforma: a. Il modello "Italicum". b. Il sistema elettorale del "Sindaco d'Italia". c. I modelli maggioritari.

Premessa

Non è possibile affrontare il tema della riforma della legge elettorale senza interrogarsi a fondo, senza concessioni al *politically correct*, ma in chiave strettamente giuridica, sugli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge elettorale n. 270 del 2005. Preliminare a ogni discussione sui modelli di riforma elettorale è infatti la ricognizione degli spazi di agibilità giuridica e politica che la pronuncia della Corte ha lasciato alle Camere e dei vincoli espressi ed impliciti che essa ha posto con riguardo alla scelta dei sistemi elettorali.

1. Considerazioni inattuali sulla legittimazione politica delle Camere

Il primo e più generale quesito attiene alla stessa legittimazione politica di queste Camere, formate sulla base di una legge illegittima, ad approvare una nuova legge elettorale.

Nel dibattito pubblico, e anche ai livelli istituzionali più elevati, la questione è stata sbrigativamente risolta già all'indomani della diffusione del comunicato del 4 dicembre 2013 con il quale la Corte costituzionale ha dato notizia dell'annullamento. Nell'ultimo periodo della citata nota di stampa si legge, infatti, che «il Parlamento può sempre approvare nuove leggi elettorali, secondo le proprie scelte politiche, nel rispetto dei principi costituzionali».

Eppure la logica giuridica conduce in direzione esattamente opposta. La Corte, infatti, ha considerato contrari a Costituzione i due pilastri su cui l'intera legge poggiava: il premio di maggioranza senza soglia di accesso e le liste bloccate. Non ha annullato dunque la legge per aspetti marginali, ma al contrario ha ritenuto che il complessivo esito elettorale sia frutto di un'illegittima alterazione del principio di eguaglianza e democraticità del voto. E ciò ha fatto con parole che di inequivoca durezza.

In particolare, quanto al meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza, la Consulta ha affermato che esso «determina una compressione della funzione rappresentativa

dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'*alterazione profonda* della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale *si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente*»; analogamente, con riferimento ai meccanismi di voto per liste bloccate, la sentenza n. 1 del 2014 afferma che essi sono «tali da alterare *per l'intero complesso dei parlamentari* il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti» e aggiunge che, impedendo che detto rapporto «si costituisca correttamente e direttamente, *coartano la libertà di scelta degli elettori* nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto *contraddicono il principio democratico*, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.».

Se statuizioni così gravi hanno un senso, da esse dovrebbe pianamente conseguire che il Parlamento attuale è politicamente delegittimato. Come può infatti riconoscersi legittimazione politica a un organo formato sulla base di una legge elettorale che – secondo il custode della legalità costituzionale – ha prodotto «un'*alterazione profonda della rappresentanza democratica*» e ha coartato la libertà di scelta degli elettori contraddicendo il principio democratico, su cui poggiano le istituzioni repubblicane? E come non trarre dalla dichiarazione di illegittimità dei meccanismi di formazione della rappresentanza democratica la necessità di rinnovare le Camere e dunque di scioglierle?

Nessuno dubita che sulla base dei principi di certezza dei rapporti giuridici e di continuità dell'ordinamento il Parlamento sia giuridicamente legittimo nella sua composizione^[1], e che legittimi e non rimovibili siano tutti gli atti da questo compiuti prima che la legge elettorale sia stata annullata. Ed è pure pacifico che «le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare» e che, di conseguenza, «nessuna incidenza è in grado di spiegare» la decisione della Corte «neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali» (punto 7 del C.d.), in virtù del principio di continuità dello Stato.

Senonché se distinguiamo il piano della legalità formale (quello sul quale la Corte si colloca) da quello della legittimazione politica, l'argomento della continuità conduce a una soluzione contraria a quella che la Corte ha argomentato.

Per evitare il prodursi di vuoti ordinamentali, il principio di continuità autorizza infatti la *prorogatio* degli organi giunti al termine della loro durata, ma ne limita i poteri allo svolgimento delle funzioni di ordinaria amministrazione (il disbrigo degli affari correnti, come si dice con riferimento al Governo dimissionario), in coerenza con il calo di legittimazione politica da essi patito per la scadenza del loro mandato. Il Parlamento non fa eccezione. In questo caso il principio di continuità si applica alle Camere sciolte (come riconosce la stessa Corte nella sentenza n. 1 del 2014), che restano in funzione in regime di *prorogatio* e di conseguente *deminutio potestatis* fino alla loro rinnovazione; mentre la *proroga* del Parlamento con pienezza di poteri – e quindi il rinvio delle elezioni – è ipotesi ammessa, per la sua estrema gravità, solo in caso di guerra (art. 60, secondo comma, Cost.).

Ciò che assicura la continuità della funzione parlamentare nel succedersi delle Camere è dunque lo scioglimento (che legittima il ricorso alla *prorogatio*), non già la proroga dei poteri di un Parlamento formato sulla base di una legge illegittima. Ammesso pure che la sentenza di incostituzionalità della legge elettorale faccia scattare questo regime di *prorogatio* delle Camere, è perciò arbitrario concluderne che esse restino in funzione con i pieni poteri costituzionali, tanto da approvare la più politica delle leggi – la legge elettorale – e addirittura da porre mano alla revisione della Costituzione. Dal punto di vista del merito

costituzionale, non si può affermare senza cadere in una patente contraddizione che l'esigenza di rappresentatività delle assemblee elettive è particolarmente pressante anche in ragione «delle delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)» (sent. n. 1/2014, punto 3.1. del C.d.) e poi lasciare che queste delicate funzioni siano esercitate da un Parlamento che – per *dictum* della Corte e non solo per *vox populi* – è frutto di meccanismi di voto gravemente distorsivi della rappresentanza democratica.

Se si accoglie questa posizione, che sviluppa nel modo più rigoroso le conseguenze politico-costituzionali della sentenza di annullamento della legge elettorale, la soluzione più coerente con la Costituzione è quella di rinnovare le Camere sulla base del sistema proporzionale con preferenza unica risultante dalla pronuncia della Corte, affinché le nuove Camere, pienamente legittimate dal voto popolare, possano modificare la legge elettorale e, più in generale, decidere verso quale modello di forma di governo indirizzare la democrazia italiana con prospettive plausibili di stabilizzazione politica.

Non ignoro, tuttavia, che la posizione argomentata finora è del tutto isolata in dottrina e, soprattutto, che essa è stata apertamente contrastata dal Presidente della Repubblica, cui spettano le decisioni finali in ordine allo scioglimento delle Camere. Senza nascondere la mia preferenza sul piano tecnico per la tesi finora avvalorata, procederò dunque, nei successivi paragrafi, alla ricognizione dei vincoli che la Corte costituzionale ha posto al Parlamento nella scrittura della legge elettorale.

2. I passaggi argomentativi essenziali della sentenza n. 1 del 2014.

E' necessario a questo fine individuare i passaggi argomentativi essenziali della sentenza n. 1 del 2014. Provo a schematizzarli, per poi verificare quali limiti da essi si traggano e come essi possano orientare il dibattito in corso sulla riforma della legge elettorale:

a) la Costituzione non impone alcun modello di sistema elettorale, ma lascia alla discrezionalità del legislatore «la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico». Questa scelta attinge il massimo livello di politicità, ma è censurabile quando tale libertà di apprezzamento politico venga esercitata in modo manifestamente irragionevole. In particolare il controllo sulla legge elettorale si svolge nelle forme del *test* di proporzionalità; è diretto, cioè, a verificare se il bilanciamento fra gli interessi costituzionalmente rilevanti in materia «non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva».

b) gli elementi da tenere in conto in questo giudizio di proporzionalità-ragionevolezza, assumono un diverso peso a seconda del sistema elettorale che il legislatore ha scelto. In particolare nell'ambito di sistemi proporzionali, che privilegiano l'esigenza di rappresentatività dell'assemblea parlamentare, cioè della maggiore possibile aderenza fra le divisioni esistenti in Parlamento e le divisioni politiche presenti nella società, il principio di eguaglianza del voto assume un carattere più stringente che nell'ambito di sistemi maggioritari, i quali, accanto all'esigenza di rappresentatività, fanno valere la legittima esigenza costituzionale di garantire la stabilità di governo;

c) le «sfumature diverse» che il principio di eguaglianza assume in funzione del sistema elettorale prescelto si riflettono in un diverso giudizio sul grado di distorsione del voto costituzionalmente compatibile con la complessiva *ratio* del sistema elettorale prescelto. Il modello proporzionale genera l'aspettativa che i meccanismi distorsivi del voto non alterino completamente il risultato della scelta degli elettori in termini di seggi. In questo caso, infatti, sarebbe contraddetta l'opzione fondamentale sottesa alla formula proporzionale, che è un'opzione per la rappresentatività, e solo subordinatamente per la governabilità. Il

sistema maggioritario, che al contrario privilegia l'esigenza di governabilità su quella di rappresentanza, può incorporare meccanismi di più marcata distorsione del voto;

d) Il diritto del popolo alla scelta del corpo legislativo, che si ricava dal combinato disposto degli artt. 48, 49, 56, 58, 67 Cost. e dell'art. 3 del protocollo 1 della CEDU, implica la facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti e non è pertanto compatibile con meccanismi di voto che rimettano totalmente questa scelta ai partiti politici, attraverso il meccanismo delle liste bloccate. Il principio, precisa la Corte, non si applica né a sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né a sistemi caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali). La scelta in favore della lista bloccata sembra dunque non esclusa in linea di principio, ma soltanto quando la lista sia "lunga", così da impedire al cittadino di «conoscere e valutare» i «numerosi candidati in essa elencati».

Sulla base di queste premesse, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

i) della mancata previsione di una qualunque soglia di accesso al premio di maggioranza, perché essa rovescia la *ratio* della formula elettorale proporzionale producendo «un'eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica (...) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto»;

ii) del meccanismo di assegnazione su scala regionale del premio di maggioranza per il Senato, in quanto esso comprime la rappresentatività del sistema in modo sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito di garantire la stabilità di governo e inoltre rimette la composizione del complessivo premio a elementi di casualità che possono rovesciare l'esito ottenuto dalle liste su base nazionale e pertanto è contraddittorio rispetto alla stessa logica di tutela della governabilità alla quale pure dichiara di ispirarsi;

iii) del meccanismo di voto per liste bloccate perché esso, se applicato alla totalità dei parlamentari eletti, impedisce al cittadino «di conoscere e valutare» i candidati elencati nella lista e quindi fa mancare all'elezione «il sostegno della indicazione personale dei cittadini», così ferendo la logica della rappresentanza politica.

3. I vincoli costituzionali da rispettare nella scrittura della legge elettorale:

Riportate in termini generali le "massime" della decisione, si tratta ora di individuare più specificamente i vincoli che da essa si traggono con riferimento ai seguenti profili:

a. la soglia per far scattare un eventuale premio di maggioranza e la misura ragionevole di tale premio;

b. le modalità di assegnazione del premio per il Senato e i limiti che derivano a tale proposito dall'art. 57 Cost., il quale prevede che il Senato sia eletto su base regionale;

c. la possibilità di impiegare liste bloccate per l'assegnazione totale o parziale dei seggi.

3.a. La soglia di accesso al premio di maggioranza e la misura ragionevole di tale premio

La Corte ha censurato, nella legge n. 270 del 2005, «l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio». Incombe dunque sul legislatore l'onere di introdurre una soglia minima «ragionevole», e dunque di individuare un meccanismo di distorsione del voto compatibile con l'opzione in favore di una formula proporzionale, che deve privilegiare l'esigenza di rappresentatività, pur potendo perseguire legittimi obiettivi di governabilità e stabilità politica.

Tutti i premi di maggioranza, che – diversamente dai premi di governabilità – convertono una minoranza numerica in una maggioranza politica, si espongono a seri dubbi di

costituzionalità. Essi infatti fanno venire meno la corrispondenza fra voti e seggi scientemente e sistematicamente, e non – come può accadere ad esempio all'interno dei sistemi maggioritari uninominali all'inglese – quale effetto casuale della imprevedibile dislocazione del voto nei diversi collegi. La distorsione è preordinata come effetto dello schema normativo, e non come conseguenza della sua reazione con il mutevole contesto storico-politico.

La Corte, tuttavia, non ha senz'altro vietato il premio di maggioranza, né ha imposto di correggere il modello proporzionale solo con premi “di governabilità”, collocando la soglia ragionevole sopra il 50%, ma ha previsto che esso debba essere proporzionato rispetto al fine suo proprio di garantire la stabilità di governo.

Questo apre la strada a infinite combinazioni numeriche, il cui grado di aderenza alla Costituzione è altamente incerto, perché la Corte non ha fornito parametri precisi per chiarire quando si debba considerare varcato il limite di manifesta sproporzione della soglia e del premio di maggioranza. Si apre perciò un terreno di possibili futuri scontri – anche dinanzi al giudice delle leggi – sulla misura in cui, nell'ambito dei modelli proporzionali, possano essere tutelate le esigenze, cui la Corte non disconosce rilievo costituzionale, di stabilità e efficienza decisionale del sistema.

Per fornire un qualche parametro di riferimento a questo test di proporzionalità e ragionevolezza del premio di maggioranza si può tentare di ricavare tale limite in via interpretativa dalla declinazione che il principio di eguaglianza del voto assume all'interno dei sistemi proporzionali. Detto principio si limita a richiedere che ciascun voto contribuisca potenzialmente alla formazione degli organi elettivi (c.d. eguaglianza “in entrata”), e non già che esso abbia un identico peso sul risultato concreto della votazione (eguaglianza “in uscita”). Tuttavia, esso non permette meccanismi di distorsione eccessivi e sproporzionati, tali da non porre in un equilibrio ragionevole l'esigenza costituzionale di garantire la funzione rappresentativa delle Camere e quella di assicurare la stabilità di governo. Il bilanciamento fra governabilità e rappresentatività democratica non deve essere “diseguale”, tale cioè da privilegiare in modo eccessivo il primo termine sul secondo.

Questa esigenza costituzionale si può tradurre nella regola per cui non sono legittimi meccanismi distorsivi che danno ai voti espressi a favore della coalizione vincente un valore “in uscita” più che doppio rispetto al valore in uscita dei voti residui, cioè di quelli che confluiscono sulle altre liste o coalizioni. Ciò infatti ferirebbe in modo eccessivo il principio di eguaglianza del voto, il quale richiede che «ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi» (sent. n. 1/2014, 3.1. Cons. dir.). L'esigenza di stabilità può rendere tollerabile un sacrificio di tale principio, ma non al punto tale da assegnare alla volontà di alcuni elettori un peso sostanzialmente doppio rispetto a quella di altri, perché in tal caso il conseguimento della maggioranza dei seggi da parte della coalizione vincente verrebbe a dipendere proporzionalmente più dal “premio” che dai voti effettivamente raccolti.

Il voto “in uscita” dei vincitori non dovrebbe valere, dunque, più di 1,50; e i voti della lista vincente non dovrebbero essere “gonfiati” in misura superiore al 40-45%. Una percentuale superiore a questa, infatti, riconoscerebbe al meccanismo distorsivo di assegnazione dei seggi un peso maggiore di quello compatibile con la logica proporzionalista, che non permette una divaricazione eccessiva fra la composizione delle Camere e la volontà dei cittadini.

In applicazione di questa regola sarebbe necessario non collocare la soglia di accesso al premio di maggioranza sotto il 40%, qualora si voglia garantire alla coalizione vincente

l'assegnazione del 53-55% dei seggi. In questo modo il premio di maggioranza ammonterebbe al massimo al 15% e il coefficiente di distorsione "in uscita" del voto espresso nei confronti della lista vincitrice non supererebbe il 40% (mentre nelle ultime elezioni esso è stato vicino al 90%, avendo consentito al Pd, con il 29% circa dei voti, di conquistare il 55% dei seggi).

A mio parere questa misura non altera in modo sproporzionato il principio di eguaglianza del voto e non comporta neppure una riduzione sproporzionata dei voti delle liste "perdenti": nell'ipotesi di una coalizione che consegue il 40% dei suffragi, i voti residui, che valgono il 60%, sarebbero infatti ridotti al 45%, e conseguentemente il voto "in uscita" varrebbe 0,75 per questi elettori, a fronte dell'1,37 per gli elettori delle liste o coalizioni vincitrici. Vi sarebbe dunque un'alterazione del voto "in uscita", ma non tale da superare la parità e tradursi in un voto "doppio" per alcuni cittadini.

Sempre in applicazione della medesima regola sopra enunciata, il "premio di maggioranza" non dovrebbe essere superiore al 15%; un premio diverso, se attribuito a coalizioni che non hanno raggiunto la soglia del 40%, ne sovrastimerebbe i voti in termini superiori alla percentuale considerata tollerabile (il 40% come si è detto); se invece fosse attribuito a coalizioni che hanno ottenuto il 50% dei suffragi, darebbe artificialmente alla coalizione vincente una maggioranza di approvazione molto prossima ai 2/3, e quindi consentirebbe di revisionare la Costituzione senza trovare ostacolo nel referendum popolare eventuale di cui all'art. 138 Cost., così compromettendo fondamentali equilibri di garanzia del sistema.

3.b. La distribuzione del premio di maggioranza nelle elezioni per il Senato

Dalla sentenza della Corte deriva l'obbligo di modificare la distribuzione regionale del premio al Senato. Questo meccanismo cervelotico di somma dei singoli premi regionali venne introdotto, su sollecitazione dell'allora Presidente della Repubblica Ciampi, perché si riteneva che fosse imposto dall'art. 57 Cost., nella parte in cui statuisce che il Senato «è eletto a base regionale». In realtà, questa formula non pone alcun ostacolo alla rimozione del premio su base regionale e alla sua assegnazione. La formula va infatti letta in connessione sistematica con il terzo comma dello stesso articolo, secondo cui «Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiori a sette; il Molise ne ha due e la Valle d'Aosta uno». Dalla previsione di un numero minimo di senatori per tutte le Regioni, indipendentemente dalla loro popolazione si desume che non c'è in tutto il territorio nazionale il medesimo rapporto rappresentativo. Un senatore della Valle d'Aosta è espressione di circa 100.000 elettori, uno della Lombardia quasi del doppio. E dunque, mentre la Camera dei deputati è formata dividendo il territorio nazionale in tante porzioni territoriali uniformi sul piano demografico, il Senato è formato ripartendo i voti in modo non proporzionale fra le diverse circoscrizioni territoriali regionali (vista la garanzia minima di seggi di cui all'art. 57). In questo senso il Senato è eletto «su base regionale». Ciò non vuol dire che il premio di maggioranza deve essere "calcolato" sulla base dei risultati regionali, ma solo che esso va "assegnato" tenendo conto delle ripartizioni fra le diverse Regioni. E' dunque possibile prevedere un meccanismo che faccia scattare il premio di maggioranza in base ai voti di lista complessivamente conseguiti a livello nazionale e ripartisca poi i seggi assegnati come "premio" su base regionale, in misura corrispondente al peso delle singole Regioni.

3.c. Le liste bloccate e il voto di preferenza.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del meccanismo di voto per liste bloccate nella parte in cui non prevede la possibilità di espressione di almeno un voto di preferenza perché non poteva sottrarsi all'obbligo di lasciare in vita una normativa elettorale

immediatamente operante (così Corte cost., sentenze nn. 15 e 16/2008, 13/1999, 26/1997; 32/1993; 47/1991 e 29/1987)[\[2\]](#) e l'introduzione della preferenza era l'unico possibile intervento additivo sulla norma annullata, non essendo praticabile con sentenza un "accorciamento" delle liste troppo lunghe. Nel leggere il dispositivo della pronuncia si deve tenere conto dell'esigenza cui essa risponde di colmare il vuoto creato dalla dichiarazione di incostituzionalità, senza giungere alla affrettata conclusione che la Corte richieda la presenza di un voto di preferenza in ogni sistema elettorale (ciò che, tra l'altro, comporterebbe l'illegittimità della stragrande maggioranza dei sistemi elettorali delle democrazie consolidate).

La Corte non ha vietato, dunque, le liste bloccate, neppure quando esse rappresentino l'unico ed esclusivo criterio di espressione del voto. Ha infatti incentrato la sua motivazione sull'argomento che liste lunghe, composte di «numerosi candidati» impediscono agli elettori di conoscerli e valutarli, quindi di sceglierli consapevolmente. E' questo presunto difetto di conoscibilità del candidato che vizia di incostituzionalità le liste bloccate. Ma qual è la misura di lunghezza della lista compatibile con l'esigenza di conoscibilità dei candidati? Sul punto la Corte non offre alcuna indicazione e proprio per questo sarà probabilmente molto prudente nel valutare, in futuro, la legittimità costituzionale di leggi elettorali sotto questo profilo.

Dovendo fornire un'indicazione di massima, liste bloccate che si contengano nei limiti dei 4-5 candidati dovrebbero poter superare il vaglio di costituzionalità. Questa soglia numerica dovrebbe poter essere anche lievemente più alta superata quando il meccanismo delle liste bloccate è utilizzato solo per una parte dei seggi, e non per la totalità.

E' invece dubbia la compatibilità del meccanismo delle candidature plurime con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore. Il voto espresso dall'elettore è infatti in questo caso affidato, nella sua effettività, alla scelta del candidato "plurieletto", che diventa così titolare di un potere improprio di designazione del rappresentante di una certa circoscrizione territoriale, sottraendo questa scelta all'elettore.

Altro possibile profilo di incostituzionalità è nella previsione di liste bloccate formate in modo tale da garantire automaticamente il riequilibrio di genere, ad esempio attraverso l'obbligatoria alternanza di candidate e candidati nella lista. Nella sentenza n. 422 del 1995 (sostanzialmente confermata dalle sentenze nn. 4 del 2010 e 49 del 2003), la Corte costituzionale ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione (art. 4 legge 277 del 1993) che prevedeva l'ordine alternato nelle liste ai fini della ripartizione del 25% dei seggi in base al metodo proporzionale e nelle stesse sentenze n. 4 del 2010.

4. I paletti della Corte e le proposte di riforma: a. Il modello "Italicum"

Il modello giornalmisticamente definito "*Italicum*" prevede: l'assegnazione di un premio di maggioranza variabile e pari al massimo al 18% dei voti alla lista o coalizione di liste che abbiano superato il 35% dei consensi; la limitazione al 55% del totale i seggi conseguibili per effetto del premio; il ballottaggio fra le due coalizioni che hanno riportato il maggior numero di voti nel caso nessuno raggiunga la soglia del 35%; il divieto di apparentamento fra il primo e il secondo turno di votazione fra liste o coalizioni di liste presentate al primo turno con le due liste o coalizioni di liste che hanno accesso al ballottaggio; una soglia di sbarramento del 5% per le liste coalizzate, dell'8% per le liste non coalizzate, del 12% per le coalizioni; liste bloccate di 4-5 candidati in circoscrizioni territoriali sub-provinciali, quindi tendenzialmente ristrette.

E' chiaro l'intento di favorire la polarizzazione del sistema attorno a due schieramenti, di semplificare l'offerta politica, di ridurre il potere di mediazione dei piccoli partiti, invogliati

a coalizzarsi – e dunque a schierarsi senza ambiguità – fin dalla prima tornata elettorale anche per beneficiare di una più bassa soglia di sbarramento. Quest'esigenza di governabilità e speditezza del processo decisionale sembra tuttavia prevalere in modo eccessivo e sproporzionato sulla necessità di garantire rappresentatività alle Camere.

In particolare suscita perplessità la previsione di un premio di maggioranza che regala alla coalizione vincente un *bonus* che vale più del 50% dei voti effettivamente raccolti (esattamente il 51,4%, risultante da 18/35). Ciò significa che i voti espressi nei confronti della lista vincente vengono sovrastimati del 51,4%, o per meglio dire valgono “in uscita” 1,51, mentre i voti residui, che coprono il 65% del totale (100-35), esprimono il 47% dei seggi (100-53) e quindi sono sottorappresentati di circa il 30%. Valgono “in uscita” 0,72 (risultante da 47/65). Riassumendo: il valore del voto “in uscita” a favore della coalizione vincente è più che doppio rispetto a quello espresso per le restanti liste e questo sacrifica – a mio parere – in misura sproporzionata il principio di eguaglianza del voto. La stessa legge elettorale greca, che introduce un correttivo considerato comunemente “ipermaggioritario”, assegna alla lista che ottiene il 39% dei voti ulteriori cinquanta seggi (sui trecento complessivi), e pertanto attribuisce un premio del 16,6%; rispetto all'*Italicum*, essa prevede quindi una soglia più alta di accesso e assegna un premio più basso.

L'effetto distorsivo dell'*Italicum* sembra correggersi nel turno di ballottaggio, nel quale vengono votate le due coalizioni che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti senza aver raggiunto la soglia del 35%, ma questa correzione non fa venire meno il vizio di fondo, che consiste nella previsione, per il primo turno di elezione, di un meccanismo che – lo si ripete – altera in modo eccessivo il principio di eguaglianza perché dà al voto “in uscita” della coalizione vincente un valore più che doppio rispetto al voto “in uscita” delle altre coalizioni.

L'effetto distorsivo è ulteriormente aggravato dalla previsione di soglie di sbarramento particolarmente alte: 5% per le liste coalizzate, 8% per le liste non coalizzate e 12% per le coalizioni. Apertasi ormai la via del giudizio costituzionale alla legge elettorale, queste soglie potrebbero essere ritenute eccessive, perché sacrificano la rappresentatività delle Assemblee elettive alla riduzione della loro frammentazione politica, aggiungendosi al premio di maggioranza, che già di per sé riduce la rappresentatività delle Camere.

E' arduo elaborare un attendibile “test di ragionevolezza” per la clausola di sbarramento.

In chiave comparata, è utile però osservare che quasi tutti^[3] i sistemi elettorali proporzionali prevedono una soglia di sbarramento collocata fra il 3 e il 5%, talvolta applicandola a livello di circoscrizione (Germania, Spagna, Belgio, Bulgaria), talvolta a livello nazionale (Polonia, Repubblica ceca, Ungheria, Lettonia); e che fra i Paesi del Consiglio d'Europa, solo Liechtenstein (8%), Russia e Georgia (7%), hanno soglie superiori al 5%.

Non è senza rilievo, inoltre, che l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nella risoluzione del 18 aprile 2007, ha affermato che nelle elezioni politiche di democrazie consolidate non dovrebbero essere applicate soglie di sbarramento superiori al 3%, pur riconoscendo l'ampio spazio di discrezionalità del quale gode in materia il legislatore; e che la stessa Corte Edu, pur riconoscendo non in contrasto il diritto del popolo alla scelta del corpo legislativo (art. 3 del Protocollo n. 1 CEDU) la soglia di sbarramento del 10% prevista dalla legge elettorale turca, ha considerato tale soglia «eccessiva» da un punto di vista generale (Corte EDU 8 luglio 2008, *Yumak e Sadak c. Turchia*).

Da ultimo va ricordato, sempre in un orizzonte comparatistico, che la Corte costituzionale tedesca, alle cui riflessioni sul principio di eguaglianza del voto la sentenza n. 1/2014 fa

esplicito riferimento, ha ritenuto compatibile con il predetto principio una clausola di sbarramento (*Sperrklausel*) del 5% per le elezioni politiche nazionali (BVerfG, decisione del 5.4.1952 – BVerfGE 1, 248), mentre ha vietato quella medesima clausola (sempre del 5%) nelle elezioni per il Parlamento europeo, nelle quali l'esigenza di massima rappresentatività dell'Assemblea parlamentare è preminente su ogni altra considerazione di semplificazione del quadro delle forze parlamentari, visto che il Parlamento europeo non assolve la funzione di formare e sostenere con la fiducia il "Governo" dell'Unione (BVerfG, decisione del 9.11.2011 – BVerfG 2BvC 4/10).

Quanto alle liste bloccate, ribadito che la previsione di un voto di preferenza, pur nell'ambiguità sul punto della decisione della Corte, non costituisce un imperativo costituzionale, si può considerare adeguata la lunghezza massima di sei candidati per lista, prevista dalla bozza in discorso.

Con riferimento, infine, ai meccanismi di riequilibrio di genere, la proposta *Italicum* prevede che a pena di inammissibilità nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento con arrotondamento all'unità inferiore e che nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali non possono esservi più di due candidati consecutivi del medesimo genere. La formulazione non incorre nel divieto di liste rigidamente alternate (uomo-donna) posto dalla Corte nelle pronunce ricordate in precedenza, perché stabilisce un'alternanza asimmetrica, e quindi non coarta la scelta dell'elettore in modo irragionevole ed eccessivo. Quanto alla concreta capacità del meccanismo di perseguire i fini di riequilibrio additati dall'art. 51 Cost., essa dipenderà strettamente dalla lunghezza delle liste nei collegi plurinominali.

4.b. Il sistema elettorale del "Sindaco d'Italia"

Il modello di elezione previsto per l'elezione dei Sindaci dalla legge n. 81 del 1993 richiede il conseguimento della maggioranza assoluta quale condizione per l'attribuzione del 60% dei seggi del consiglio comunale in favore delle liste o del gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto. Il premio (corrispondente nel massimo al 9,9%) viene assegnato solo alla lista o coalizione di liste che abbiano conseguito almeno il 50% al primo turno o in un turno di ballottaggio fra i due candidati più votati al primo turno. Questo meccanismo premiale, che peraltro è stato già positivamente scrutinato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 107 del 1996, si configura dunque come un premio di "governabilità" e non come premio di maggioranza in senso proprio.

La proposta di mutuare questo modello per le elezioni politiche, al pari di ogni proposta che prevede l'assegnazione del premio in un doppio turno di votazione, qualora al primo non sia conseguita la maggioranza assoluta da alcuna delle liste concorrenti, non incontra i limiti sui quali si è finora ragionato circa la misura ragionevole di distorsione del principio di eguaglianza del voto (limiti riassumibili nella necessità di fissare la soglia di accesso al premio di maggioranza almeno al 40%; e di non assegnare un premio superiore al 15%).

In questo caso, infatti il *bonus* di seggi assegnato alla coalizione vincente è riconducibile alla scelta diretta degli elettori, come effetto di un'opzione fra due candidati, e si somma a una maggioranza reale di suffragi, cioè raggiunta senza il ricorso a meccanismi di distorsione del voto.

L'unico limite costituzionale al premio di governabilità assegnato a chi abbia conseguito almeno il 50% dei voti è quello, su cui si è già ragionato, diretto ad evitare che alla coalizione vincente raggiunga o sfiori la maggioranza del 66%, che consente la riforma costituzionale senza *referendum*.

4.c. I modelli maggioritari

La Corte costituzionale ha affermato che il principio di eguaglianza assume «sfumature diverse» a seconda del sistema elettorale nel quale esso si inquadra, dovendo rendersi compatibile con la complessiva *ratio* del sistema elettorale prescelto. All'interno del sistema maggioritario, che privilegia l'esigenza di governabilità su quella di rappresentanza, sono costituzionalmente tollerabili meccanismi di più forte distorsione del voto rispetto a quelli compatibili con un impianto elettorale proporzionale.

Questo principio – messo da parte ogni giudizio sulla sua plausibilità giuridica – può condurre ad esiti paradossali. Dovrebbe infatti far considerare pienamente legittimo un modello uninominale secco, nel quale non è assicurata la rappresentanza delle minoranze e perciò porzioni consistenti di elettorato (anche superiori al 25% dei voti, in un sistema a bipolarismo forte ma non schiacciante) possono restare del tutto prive di ogni rappresentanza parlamentare; e al contrario far valutare con sospetto sistemi proporzionali nei quali la rappresentanza delle minoranze è assicurata, ma operano pure sistemi di distorsione del voto in funzione di stabilizzazione del governo.

Il sistema proporzionale con premio di maggioranza, che cerca di garantire una quota certa di rappresentanza alle minoranze politiche, è giudicato dunque con maggiore severità del sistema maggioritario di collegio, che non garantisce, in astratto, alcuna rappresentanza alle minoranze. Per quanto paradossale ciò possa apparire, dall'argomentazione della Corte si desume che nelle leggi di impianto maggioritario l'effetto di distorsione dell'eguaglianza del voto è più giustificabile perché è strutturale al sistema e dipende da non prevedibili circostanze fattuali di distribuzione del voto.

Anche all'interno di sistemi maggioritari, la distorsione del voto non può essere tuttavia illimitata, perché va comunque preservata una qualche rappresentatività del Parlamento. Mi sembra per questo da escludere la possibilità di rafforzare i meccanismi di distorsione del voto che operano naturalmente all'interno dei modelli maggioritari con la previsione di ulteriori meccanismi distorsivi, come “premi” di maggioranza o soglie elevate di sbarramento per l'accesso al riparto della quota proporzionale, in caso di sistema misto maggioritario/proporzionale.

Valutata sulla base delle indicazioni fornite dalla Corte, la legge “Mattarella” sembra dosare in modo non irragionevole le istanze di governabilità e semplificazione dell'offerta politica, tendenzialmente assicurate dall'attribuzione del 75% dei seggi in collegi uninominali, e le esigenze di rappresentatività, garantite dalla quota di riparto del 25% dei seggi su base proporzionale. Diverso il discorso per l'eventuale inserimento, nel corpo di questa legge, di un premio di maggioranza del 10% da scorporare dalla quota proporzionale. In questo caso la moltiplicazione dell'effetto di distorsione maggioritaria sarebbe probabilmente censurata dalla Corte in quanto eccessiva e sproporzionata.

[1] Sebbene stabilire, come fa la Corte, che il momento in cui il processo di composizione delle Camere si compie in modo definitivo è quello della proclamazione degli eletti svisliscia completamente il significato dell'art. 66, secondo cui «Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità».

[2] Per giurisprudenza costituzionale costante, infatti, le leggi elettorali «appartengono alla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, la cui esistenza e vigenza è

indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica» (da ultimo, sentt. nn. 1/2014 e 15/2008).

[\[3\]](#) Non prevedono alcuna soglia Finlandia, Lussemburgo, Portogallo e Svizzera.