



LA RIFORMA ELETTORALE ALLA LUCE DELLA SENT. 1/2014*

di

Beniamino Caravita

*(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma)*

17 gennaio 2014

1. Dobbiamo ormai prendere le mosse dalla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale; come tutte le pronunce giurisdizionali è criticabile e può essere criticata - e lo è stata anche nettamente - ma è da lì che - non solo giuridicamente, ma anche politicamente - dobbiamo partire. Non solo per il contenuto, ma anche per la profonda innovazione processuale che ha introdotto relativamente alla possibilità di adire l'organo di giustizia costituzionale, anche in relazione alle leggi elettorali, che non possono più costituire una "zona franca" dell'ordinamento sottratta al controllo di costituzionalità. Ciò vuol dire che, ormai, la questione della legittimità costituzionale delle leggi elettorali, come è arrivata una prima volta, può arrivare ancora, una seconda, una terza, una ennesima volta, con lo stesso rimedio dell'azione di accertamento del diritto, di fronte alla Consulta (per inciso, una volta superato il limite dell'ammissibilità, spetterà al giudice adito anche effettuare una preliminare valutazione di non manifesta infondatezza: il che aprirà la strada alle molteplici interpretazioni dei giudici comuni, di primo e di secondo grado, circa la costituzionalità dei sistemi elettorali). Rimane poi sempre ferma la strada della Corte Edu, adita anche in questo caso, pur se con risultati negativi.

* Il testo riproduce l'intervento tenuto nell'ambito delle audizioni sulla riforma elettorale presso la I Commissione della Camera dei Deputati del 17 gennaio 2014.

2. La sentenza costituisce dunque un punto di partenza: forse discutibile sotto il profilo giuridico, ma di enorme rilievo politico.

In conclusione della decisione, la Corte, dopo aver espresso la sua valutazione sulla incostituzionalità della vigente legge elettorale, ha fatto due affermazioni di grande importanza. Anche la loro analisi va in qualche modo anticipata rispetto all'esame del contenuto della sentenza. E, infatti, secondo la Corte:

- la sentenza è autoapplicativa, vale a dire che - salvo qualche marginale aggiustamento, che secondo la Corte può essere adottato anche con atti secondari (ma sul punto vedi le critiche di Dickmann, in *federalismi*, 17 gennaio 2014) - si può andare a votare con la legge così come modificata dalla sentenza della Corte: residua dunque un sistema proporzionale, basato su collegi provinciali o pluriprovinciali alla Camera e regionali al Senato, con elevate soglie di sbarramento (4% alla Camera, 8% al Senato), con la possibilità di presentare coalizioni (alle quali si applicano soglie diverse), con indicazione del leader, senza premio di maggioranza, con l'espressione di una preferenza; il sistema può non essere apprezzato, ma si può votare, anche subito;
- La dichiarazione di incostituzionalità non tocca la legittimità del Parlamento esistente (nemmeno per quanto riguarda le ulteriori convalide: v. quanto correttamente osservato da Dickmann, in questo stesso numero di *federalismi*), il quale può continuare ad operare (senza limiti di tempo), e in particolare deve operare per approvare - nell'ambito della sua discrezionalità - una nuova legge elettorale; l'argomento secondo cui questo Parlamento potrebbe approvare solo la legge elettorale, ma non ulteriori riforme costituzionali, appare eccessivo: in presenza di una legislazione elettorale immediatamente applicabile e di una evidente difficoltà a costruire una nuova legge elettorale derivante dal bicameralismo, il vigente Parlamento o può operare, in teoria, fino alla sua scadenza naturale, ovvero deve immediatamente essere sciolto, andando al nuovo voto. Altra cosa è naturalmente la valutazione politica.

3. Difficile capire se la Corte avesse chiare le conseguenze politiche di questa decisione: forse sì, ma se si seguono le indiscrezioni che sono circolate, secondo cui la Corte si è divisa a metà sugli effetti della incostituzionalità, da cui secondo qualche o molti giudici doveva derivare la reviviscenza del Mattarellum, si può anche dubitare della piena consapevolezza politica della Corte (e ciò è un bene!).

Fatto sta che ormai il quadro è chiaro e netto. Se la crisi e l'incertezza politica perdurano, si può andare a votare anche subito, fatta qualche modifica, con una legge elettorale

proporzionale, che comunque impedirebbe la proliferazione dei partitini e permetterebbe sia la presenza di coalizioni, sia l'indicazione del leader, sia infine l'espressione di una preferenza: certo, a scapito della parola d'ordine del "la sera delle elezioni vogliamo sapere chi ha vinto".

Altrimenti bisogna mettere in campo, per un lasso di tempo sufficientemente lungo un blocco di riforme istituzionali. Questo era poi il progetto indicato dal Presidente della Repubblica, intorno al quale era stato costruito il primo patto di governo, e per il quale era stato istituito il comitato degli esperti, la cui attività - per inciso, non necessariamente legata alla procedura derogatoria dell'art. 138 - potrà forse tornare utile. In ogni caso, come è ormai chiaro e proverò a sintetizzare alla fine, la riforma della legge elettorale non è sufficiente.

4. Come è noto, sono sul tappeto tre proposte (una quarta, che pure aveva avuto qualche successo in anni precedenti, quella del sistema uninominale a doppio turno, non è stata ripresa, forse perché troppo legata ad un sistema semipresidenziale), indicate con i nomi evocativi di: a. sistema spagnolo, basata su piccoli collegi ai quali sono attribuiti cinque o sei seggi, distribuiti con il metodo del divisore (più un eventuale premio di maggioranza); b. Mattarellum bis, con l'attribuzione sulla base di collegi uninominali, più un premio e una piccola quota di diritto di tribuna; c. doppio turno di schieramento o del sindaco di Italia.

Tutti questi modelli (o altri ancora) devono ormai essere saggiati sulla base della pronuncia della Corte.

La Corte ha, in via generale, chiaramente affermato che: *“Non c’è ... un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest’ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico. Il sistema elettorale, tuttavia, pur costituendo espressione dell’ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 242 del 2012 e n. 107 del 1996; ordinanza n. 260 del 2002)”*.

Pur *“in ambiti connotati da un’ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame, lo scrutinio (di proporzionalità) impone a questa Corte di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato incostituzionale (...) Il test di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte giurisdizioni costituzionali europee, (...) richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabile, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure*

appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi”.

La Corte, dunque, colpisce il Porcellum non sulla base di una generica idiosincrasia verso il premio di maggioranza, ma perché *“le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell’efficienza dei processi decisionali nell’ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all’obiettivo perseguito, posto che 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”.*

5. Dunque, il punto sembra essere quello della proporzione, dell’equilibrio tra rappresentatività del Parlamento e governabilità, non come è stato sostenuto quello della coerenza interna alla scelta proporzionale o maggioritaria, per cui una scelta di base proporzionale non può essere turbata da eccessive distorsioni maggioritarie o viceversa. Così qualche dubbio potrebbe sorgere sulla possibilità di sommare un premio di maggioranza a sistemi elettorali disproportionali e distorsivi, quali quello spagnolo ovvero il sistema uninominale ad un turno (in un passaggio, la Corte fa riferimento al fatto che *“Le disposizioni censurate non si limitano, tuttavia ad introdurre un correttivo (ulteriore rispetto a quello già costituito dalla previsione di soglie di sbarramento all’eccesso, di cui al n. 3 ed al n. 6 del medesimo comma 1 del citato art. 83, qui non censurati) al sistema di trasformazione dei voti in seggi «in ragione proporzionale»”.*

In un altro passaggio, la Corte afferma a proposito dell’attuale sistema che nella sua applicazione *“si può verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto (sentenza n. 15 e n. 16 del 2008)”.*

6. Il problema è che nella concreta situazione politica italiana, in cui oggi si presentano tre poli di livello simile (ma vale sempre l’avvertenza che queste previsioni sono del tutto astratte, giacché il sistema elettorale concretamente adottato influisce sull’offerta politica), né il sistema spagnolo, né il maggioritario uninominale - pur essendo fortemente distorsivi - sono in grado di assicurare il raggiungimento della maggioranza dei seggi al partito più votato. E,

infatti, se tre blocchi si situano tra il 25 e il 30 per cento, nel caso del sistema spagnolo, con piccoli collegi e sistema del divisore, si giungerà alla esclusione di tutti gli altri partiti, tranne quelli fortemente radicati territorialmente, e i tre si collocheranno tutti egualmente tra il 25 e il 30 dei seggi; ecco che allora il premio di maggioranza appare una necessità, per perseguire il fine della governabilità, rischiando però di violare quel limite di proporzionalità posto dalla Corte, giacché un premio troppo basso non garantirebbe la maggioranza dei seggi e uno troppo alto violerebbe il principio di eguaglianza del voto e di ragionevolezza. Ma la stessa situazione si avrebbe anche con collegi uninominali, giacché non è dato conoscere la distribuzione territoriale dei tre poli, che potrebbe portare ad una sostanziale parità o non risolutività nella distribuzione dei seggi.

Difficile poi costruire parametri per la ragionevolezza del premio: si può solo ricordare che nel famoso caso Yumak e Sadak c. Turchia, dell'8 luglio 2008, la Corte Edu affermò che in linea di principio lo sbarramento del 10% è eccessivo, potendo essere accettabile solo nella concreta situazione turca.

Il doppio turno di schieramento lega invece il raggiungimento della maggioranza dei seggi al turno di ballottaggio, che di per sé costringe al restringimento della scelta elettorale ai due soggetti meglio piazzati: anche qui, a dire il vero, c'è da fare un bilanciamento tra rappresentatività e governabilità, ma il voto viene espresso coscientemente sulle due alternative. Tecnicamente, nel doppio turno non si avrebbe un premio, bensì la redistribuzione dei seggi sulla base del risultato del secondo turno: posto un livello di seggi ritenuti necessari al secondo turno (ad esempio, il 55% dei seggi), i seggi complessivi saranno redistribuiti secondo questa ripartizione. Il doppio turno di schieramento, essendo basato sull'indicazione di un leader, pone comunque un problema di raccordo dell'indicazione popolare con i poteri del Presidente della Repubblica, sia nella fase genetica, che in quella di una eventuale crisi (è ammissibile cambiare il leader indicato dal popolo? È ammissibile la rottura del patto di maggioranza sancito dal voto popolare? Tutte questioni su cui ci siamo esercitati in questi venti anni!).

7. Il punto delicato tuttavia è un altro ed è comune ai tre sistemi. In realtà, tutti e tre possono funzionare solo in un ambito di monocameralismo o di bicameralismo imperfetto, in cui la fiducia e la prevalenza nell'attività legislativa spettino ad una sola Camera: anche questo punto è sottolineato dalla Corte, laddove sindacava con anche maggiore enfasi la irragionevolezza della legge elettorale del Senato. Alla Corte appare infatti viepiù violato il parametro della proporzionalità laddove la legge elettorale favorisca *“la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di*

una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo”.

8. Forse più chiaro, invece, l'iter logico (e politico, più discutibile invero il rigore costituzionalistico) relativo al problema delle preferenze. Dice infatti la Corte che “In definitiva, è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, *senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri 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)”.*

Dunque, per rispettare la libertà di voto degli elettori, se si vogliono abbandonare le preferenze - per ragioni che cadono quasi nella valutazione etica, dei comportamenti politici - liste corte o collegi uninominali (la Corte non si occupa, in quanto non chiamata sul punto, del tema della garanzia della parità di genere, che però potrebbe avere qualche conseguenza sul funzionamento della legge residuata dalla pronuncia della Corte). Facendo sempre attenzione a tenere sotto controllo il ruolo dei partiti, la cui collocazione costituzionale trova un limite nel rispetto della libertà di scelta degli elettori.

9. Non vorrei aggiungere una proposta, ma forse un modello su cui ragionare potrebbe essere quello di basare il doppio turno di schieramento su un sistema di tipo tedesco, con la distribuzione in un primo turno di una quota di seggi, attribuiti metà con sistema proporzionale con liste bloccate, metà con sistema uninominale. Come è noto a chi si occupa di questi temi ci sono importanti dettagli da curare, circa il rapporto tra distribuzione proporzionale e distribuzione uninominale, ma su di essi, per evidenti ragioni di tempo, non mi soffermo.

10. Come si è ricordato appena più sopra, il punto è che una legge elettorale maggioritaria **non** funziona in un sistema bicamerale: i venti anni che sono passati dal 1992 lo dimostrano plasticamente, essendo mancata in tutte le elezioni, tranne che nel 2001, l'omogeneità tra le due Camere. Bisogna allora, necessariamente, por mano al bicameralismo, esaminando come riscrivere una serie di circuiti istituzionali, che la Costituzione vigente modella invece intorno ad un sistema di bicameralismo perfetto: non solo fiducia e attività legislativa, bensì anche partecipazione paritaria delle due Camere ad una serie di attività fondamentali nel processo decisionale democratico.

E ad un sistema bicamerale paritario e perfetto, ispirato all'idea del reciproco freno e controllo fra le due Camere, il sistema elettorale proporzionale è più congeniale, quasi consustanziale.

Sin dall'*incipit* della sentenza, la Corte ha ricordato come l'assemblea costituente, *"pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria"*.

Certo, la scelta proporzionale non è stata costituzionalizzata, ma ha in qualche modo caratterizzato molti istituti della nostra Costituzione. Per adottare un orientamento maggioritario, bisogna allora intervenire non solo sulla legge elettorale (significherebbe ripetere l'errore di venti anni fa), bensì anche - con una forte e compatta volontà politica - affrontare una serie importante di snodi costituzionali.

A conferma della necessità di tale forte volontà politica per procedere ad alcune necessarie riforme, sta infine la considerazione che in questo contesto è difficile sottrarsi all'obbligo di riscrivere il Titolo V della Costituzione, che costituisce oggi uno dei luoghi di maggiore complicazione del sistema politico italiano, affrontando in tale sede il tema della soppressione delle province, che - come è ormai evidente - non può essere risolto solo con la legge ordinaria. Ed egualmente, va non tanto e non solo rafforzato il ruolo del presidente del Consiglio, quanto potenziati gli strumenti a disposizione del Governo per l'attuazione del programma, riportando il decreto legge nel suo ambito naturale di strumento per l'emergenza. Ma per far ciò, e non limitarsi alla sola riforma della legge elettorale, che ci lascerebbe domani nella stessa situazione di oggi, occorre un forte accordo che costituisca la base di un indirizzo politico chiaro per un lasso di tempo sufficiente per chiudere i necessari processi di riforma.