

18 GENNAIO 2017

Le disavventure dell'*Italicum* e la Corte costituzionale

di Vincenzo Lippolis

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli studi internazionali di Roma (UNINT)

Le disavventure dell'*Italicum* e la Corte costituzionale*

di Vincenzo Lippolis

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli studi internazionali di Roma (UNINT)

Venuto alla luce dopo un parto molto travagliato - una questione di fiducia considerata liberticida dalle opposizioni - l'*Italicum* appare destinato a morire nella culla, ad essere, cioè, entrato in vigore, ma mai applicato. Le ragioni di questa quasi sicura triste sorte sono due: da un lato, è politicamente ed istituzionalmente superato, dall'altro, pende su di esso il giudizio della Corte costituzionale che si pronuncerà il 24 gennaio.

L'*Italicum* è un sistema proporzionale con premio *majority assuring*, assicura cioè che una singola lista possa in ogni caso avere alla Camera una maggioranza di almeno 340 seggi (24 in più rispetto alla maggioranza assoluta). Il premio è attribuito alla lista che al primo turno ottiene il 40% dei voti validi. Se nessuna lista raggiunge tale percentuale, si procede ad un secondo turno di ballottaggio tra le due liste più votate (per un'analisi più dettagliata della legge n.52 del 2015 e delle critiche ad essa mosse, sia consentito rinviare a V. Lippolis, *I sistemi elettorali*, in *La riforma della Costituzione*, Instant book Corriere della sera, 2016, p. 149 ss.).

Sotto il profilo politico, esso nasceva dal Patto del Nazareno tra Renzi e Berlusconi. Era un accordo tra i due soggetti politici che al momento si ritenevano i più competitivi e aveva tre obiettivi: 1) sterilizzare il M5s che non appariva in grado di poter conquistare il premio di maggioranza; 2) rendere la vita impossibile ai partiti minori (in particolare, Ncd) con la previsione di soglie di accesso molto elevate; 3) mantenere il controllo dei rispettivi partiti con la previsione di liste bloccate. Nel corso dell'esame parlamentare le soglie sono state abbassate e sono state inserite le preferenze salvo che per i capilista. Il premio è stato previsto per una singola lista e non per le coalizioni. Ma, a parte questi aspetti, col tempo è venuto meno l'obiettivo primario perché il M5s ha mostrato una capacità di crescita non prevista e oggi avrebbe molte possibilità di aggiudicarsi il premio nell'eventuale ballottaggio. L'*Italicum* è divenuto quindi politicamente inservibile per coloro che lo avevano ideato.

* L'articolo è una rielaborazione dell'intervento tenuto in occasione del Seminario "La Corte e l'*Italicum*" organizzato da *federalismi*, FormAP e Osservatorio sui processi di governo, Roma, 11 gennaio 2017.

Con l'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2006 sulla riforma costituzionale, esso è divenuto anche istituzionalmente inutilizzabile. Il ballottaggio di lista per funzionare correttamente impone il superamento del bicameralismo paritario e la titolarità del rapporto fiduciario in capo ad una sola camera. Con il rigetto della riforma, il Senato ha mantenuto i suoi poteri quanto alla fiducia e la sua legge elettorale è il sistema proporzionale risultante dalla sentenza n.1/2014 della Corte costituzionale (il c. d. *Consultellum*). La verità è che approvare l'*Italicum* prima della riforma costituzionale che affidava alla sola Camera la titolarità del rapporto fiduciario è stato un azzardo: visto l'esito del referendum, si è posto l'ordinamento costituzionale in una situazione di emergenza. E' evidente che l'applicazione contemporanea di queste due leggi elettorali aumenterebbe le difficoltà di costituire una maggioranza e, di conseguenza, i rischi di ingovernabilità. Si potrebbe addirittura creare una situazione di impossibilità di formare un nuovo Governo.

Questo aspetto è stato giustamente colto e sottolineato dal Presidente della Repubblica, Mattarella, nel corso della soluzione della crisi di Governo conseguente alle dimissioni di Renzi. In tale frangente e in successivi interventi (gli auguri alle alte cariche dello Stato e il messaggio di fine anno) il capo dello Stato ha rimarcato con nettezza la necessità di armonizzare le leggi elettorali della Camera e del Senato, di avere cioè due leggi elettorali omogenee e non inconciliabili tra esse quale condizione per procedere a nuove elezioni. In particolare, riguardo all'ipotesi di scioglimento anticipato delle camere, il Presidente ha posto un freno e una condizione: "Occorre" - ha detto - "che vi siano regole elettorali chiare e adeguate perché gli elettori possano esprimere, con efficacia, la loro volontà e questa trovi realmente applicazione nel Parlamento che si elegge".

E' necessario quindi riallineare le leggi elettorali per far sì che la composizione delle future camere possa essere, per quanto possibile, omogenea ed eliminare una distonia (maggioritario alla Camera, proporzionale al Senato) che può inceppare gravemente il funzionamento del nostro regime parlamentare.

Per altro verso, non è pensabile estendere l'*Italicum* al Senato. Nella situazione attuale, con un sistema partitico di fondo tripolare (o quadripolare?), ma comunque ancora molto frammentato non si può escludere che ai due diversi ballottaggi per Camera e Senato accedano coppie di liste diverse e che differente sia, nelle due sfide, il vincitore finale tenuto conto che il corpo elettorale di Camera e Senato è diverso poiché per quest'ultimo votano solo coloro che hanno compiuto venticinque anni. Se ipotesi del genere si verificassero saremmo nel caos.

Addio all'*Italicum* dunque. Ma un addio che potrebbe avere tempi non brevi. Poiché infatti nei confronti della legge pende un giudizio di costituzionalità, i partiti hanno deciso di attendere la sentenza della Corte

prima di avviare un formale iter di riforma e si sono finora limitati ad enunciare le loro posizioni di principio e, forse, a trattative sotterranee prima di avviare il formale procedimento parlamentare.

Ma in che misura la Corte potrà intervenire?

Un primo aspetto è quello del premio di maggioranza, della sua decisività o meno e delle modalità della sua assegnazione. La motivazione della sentenza n.1/14 della Corte è incentrata sul concetto di proporzionalità tra il perseguimento dell'obiettivo della governabilità, in funzione della quale è assegnato il premio, e la correlativa compressione della rappresentanza. In altre parole, la rappresentanza non può essere compressa in maniera sproporzionata e irragionevole dalla previsione di un premio di maggioranza. Posto ciò, come ho già avuto modo di scrivere su *federalismi* n.18 del 21 settembre 2016 (*L'Italicum di fronte alla Corte e i tempi del referendum sulla riforma costituzionale*), a me pare che una cosa sia la ragionevolezza del premio se si è di fronte ad una legge elettorale per un'assemblea depositaria unica del rapporto fiduciario; altra cosa se di tale rapporto sono titolari due camere (la seconda delle quali per di più eletta con metodo proporzionale, come è attualmente per il Senato). In altre parole, lo scrutinio della Corte non può essere ristretto all'equilibrio tra governabilità e rappresentatività del sistema elettorale di una singola camera, ma allargato anche alle conseguenze sul complessivo sistema istituzionale.

Se fosse stata approvata la riforma costituzionale, con la sola Camera dei deputati titolare del rapporto fiduciario, il problema sarebbe stato sicuramente circoscritto al ballottaggio: sarebbe stato quello di valutare se il premio fosse giustificato in un turno di ballottaggio nel quale l'affluenza degli elettori avrebbe potuto essere ridotta e se fosse costituzionalmente ragionevole attribuire la maggioranza dei seggi a una forza politica scarsamente rappresentativa. In questa ipotesi, i criteri enunciati dalla Corte nella sent. 1/2014 le avrebbero lasciato ampi spazi di intervento sia in senso positivo che negativo. Ma i problemi sono diversi se l'*Italicum* deve operare in un bicameralismo paritario. Il premio dopo il ballottaggio non assicurerebbe alcuna esigenza di governabilità. Ciò sia nell'ipotesi, del tutto teorica che si volesse estendere l'*Italicum* al Senato, perché, come si è detto prima, non sarebbe certa la vittoria della stessa lista nei due ballottaggi; sia se permanesse la situazione attuale di una legge elettorale del Senato di tipo proporzionale. Se si è costretti ad andare al ballottaggio, infatti, è perché nessuna lista ha raggiunto il 40% dei voti e quindi, quasi sicuramente, la lista vincitrice nel ballottaggio non avrebbe anche la maggioranza al Senato. A meno di non pensare alla possibilità di consentire di costituire delle coalizioni fra primo turno e ballottaggio al fine di ottenere un vincitore nel ballottaggio con una più ampia base elettorale che potrebbe essere maggioranza anche al Senato. Nell'ipotesi di un Senato eletto con il *Consultellum* bisogna tener conto inoltre di un altro inconveniente: il ballottaggio alla Camera si svolgerebbe in un momento successivo alla conclusione del procedimento elettorale del Senato con un effetto che potrebbe essere condizionante la manifestazione del voto.

In definitiva, il ballottaggio di lista previsto dall'*Italicum* appare una compressione del principio di rappresentatività sproporzionata e irragionevole.

Ma poiché nessun sistema elettorale è in grado di assicurare la stessa maggioranza nelle due camere e quindi la governabilità, si potrebbe dubitare della legittimità di tutti i sistemi elettorali con premio *majority assuring*. Parte delle considerazioni svolte per il ballottaggio potrebbero valere anche per il premio alla lista che ottiene il 40 % dei voti. Perché assicurare ad una lista la maggioranza in una camera se non ha la possibilità di ottenerla anche nell'altra? Ma potrebbe la Corte dire che bisogna introdurre lo stesso premio anche nella legge elettorale del Senato? La considerazione che in via di fatto si può fare è che, nel caso specifico, il premio è assegnato ad una lista che ha ottenuto un consenso elevato e presuntivamente in grado di raggiungere la maggioranza dei seggi anche al Senato con il *Consultellum*, un proporzionale con soglie selettive anche perché su base regionale. Si sottrarrebbero ad ogni obiezione invece i premi non decisivi, che conferiscono seggi aggiuntivi a chi ha ottenuto il miglior risultato elettorale senza però garantirgli la maggioranza assoluta. Ma proseguire questo ragionamento potrebbe portare lontano da quello che sarà il probabile ambito di intervento della Corte.

Un altro aspetto controverso dell'*Italicum*, le candidature bloccate dei capilista, sembrerebbe sfuggire a censure di incostituzionalità alla luce della sentenza n.1/2014. In essa infatti è affermato che "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". Insomma, la legge n. 270/2005 non era comparabile " con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi". E questo sarebbe il caso dell'*Italicum*, salvo considerare che per le liste con meno voti gli unici eletti sarebbero i capilista bloccati. A sostegno della legittimità del meccanismo si è anche detto che l'elettore, sapendo che il voto alla lista favorisce l'elezione del capolista bloccato, si trova in una situazione di libertà di scelta non dissimile da quella di un collegio uninominale: se non intende assolutamente favorire l'elezione del capolista non voterà la lista.

Più discutibili sono l'elevato numero (dieci) di multicandidature possibili per i capilista bloccati e l'assoluta libertà di scelta nell'opzione ad essi lasciata in caso di elezione in più collegi. E' un meccanismo che effettivamente rompe il legame tra eletti ed elettori e fa ritornare il tema dei parlamentari "nominati". La Corte potrebbe quindi intervenire eliminando le multicandidature; se volesse incidere solo sulla libertà di opzione dovrebbe farlo con una sentenza additiva di non facile configurazione (ad esempio, sopprimendola e fissando il principio che il plurieletto è proclamato nel collegio ove il subentrante ha, in relazione alle preferenze, il migliore quoziente elettorale).

Una considerazione conclusiva. Il giudizio sulla costituzionalità dell'*Italicum* evidenzia l'accresciuta centralità della Corte costituzionale in vicende marcatamente politiche e il ritirarsi timoroso degli attori politici dall'assumere decisioni che preferiscono affidare alla Consulta.

Come si è già detto, all'indomani della soluzione della crisi che ha portato alla formazione del governo Gentiloni e del monito del Presidente della Repubblica sulla necessità di avere leggi elettorali omogenee, i partiti non hanno pensato di mettersi subito all'opera, ma hanno dichiarato tutti di voler attendere il giudizio della Corte sull'*Italicum*. Se poi si finirà per attenersi strettamente a tale giudizio e a quanto disposto dalla sentenza n.1 del 2014, si sarà registrata una completa abdicazione della politica. La Corte intervenne sulla legge elettorale del 2005, il *Porcellum*, spinta dall'inerzia degli attori politici, incapaci di trovare un accordo per modificare una normativa da tutti aspramente criticata. Alla pronuncia di incostituzionalità dei punti cardine di quella legge la Corte giunse attraverso l'ammissibilità di un'eccezione che suscitò non pochi dubbi e che è stata definita un "ricorso semidiretto" o un "ricorso diretto mascherato" (Ruggeri, *Teoria della Costituzione e tendenze della giustizia costituzionale, al bivio tra mantenimento della giurisdizione e primato della politica*, in *federalismi*, n.25 del 2016). Se anche l'*Italicum* uscirà modificato dal giudizio della Corte e la politica applicherà quanto da esso emerso, la legislazione elettorale, lungi dall'essere, come in passato, una "zona franca" rispetto alla giustizia costituzionale sarà un terreno riguardo al quale la politica sarà venuta meno ad una delle sue più peculiari responsabilità e la Corte apparirà come il vero legislatore.