

## La riforma della legge elettorale in corso di approvazione

di **Andrea Pertici** – Professore straordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Pisa

1. Il 27 gennaio 2015 il Senato ha approvato la nuova proposta di legge per la modifica del sistema elettorale della Camera dei deputati.

Si tratta di un testo per molti versi nuovo rispetto a quello licenziato, quasi un anno prima (il 12 marzo 2014), dalla Camera dei deputati e noto come *Italicum* (per sottolinearne la non rispondenza a nessun modello straniero).

Come noto, la approvazione di una nuova proposta di legge elettorale era avvenuta (dopo mesi di vani tentativi in Senato), da parte della Camera dei deputati, a seguito della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, che aveva dichiarato l'incostituzionalità della legge Calderoli (n. 270 del 2005), da un lato, con riferimento al premio di maggioranza, in assenza di una soglia minima (sia nella versione nazionale prevista per la Camera sia – a maggior ragione – in quella regionale contemplata per il Senato) e, d'altro lato, relativamente alle (lunghe) liste bloccate.

L'*Italicum* mantiene un sistema a base proporzionale prevedendo ancora un premio di maggioranza (attribuito, nella versione approvata da ultimo dal Senato, alla singola lista, mentre in quella precedentemente licenziata dalla Camera, alternativamente alla lista o alla coalizione, proprio come nella legge n. 270 del 2005). Circa la scelta dei candidati, dopo il recente passaggio in Senato, le liste bloccate sono state sostituite con liste il cui capolista è bloccato mentre per i candidati successivi sono previste preferenze (esprimibili fino a due purché di genere diverso secondo una regola ormai diffusa anche a livello comunale e di alcune Regioni).

2. Il testo in discussione (che deve tornare ora alla Camera dei deputati), come dicevamo, ripropone un sistema proporzionale con premio di maggioranza. Il sistema proporzionale tutela la rappresentanza; il premio di maggioranza garantisce la stabilità del Governo e la maggiore rapidità del procedimento decisionale (cioè quella che – con un termine non troppo felice – viene sinteticamente indicata come “governabilità”). Quest'ultimo obiettivo – secondo quanto ha detto la Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014 – non può essere perseguito in modo da «rovescia[re] la ratio della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore [cioè il proporzionale, *n.d.r.*], che è quella di assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare».

Tale rovesciamento si verificava – secondo la Consulta – con la legge Calderoli, che, pur adottando un sistema proporzionale, prevedeva poi un premio tale da portare, alla Camera, la prima lista o coalizione di liste – quale che fosse il suo risultato elettorale – a 340 seggi (pari a circa il 55% del totale di quelli su cui è calcolato il premio di maggioranza, esclusi cioè quelli assegnati nella circoscrizione estero e quello della Valle d'Aosta) e, al Senato, in ciascuna Regione, la lista meglio piazzata al 55% dei seggi assegnati nella Regione stessa. In particolare – secondo la Consulta –

«dette norme producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.», rendendo palese «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di “una caratterizzazione tipica ed infungibile” (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione».

2.1. La proposta approvata al Senato innova rispetto a quel sistema nella misura in cui prevede, dopo il conteggio dei voti delle diverse liste, la attribuzione alla prima del premio (pari ancora al 55% dei seggi attribuiti sul territorio nazionale, o più precisamente a 340 seggi) solo se il risultato elettorale ha raggiunto la percentuale del 40% dei voti validi.

Si potrebbe discutere se si tratti di una percentuale congrua, anche in base a quanto stabilito nella sentenza n. 1 del 2014, determinandosi comunque un aumento di seggi nella misura del 15% rispetto a quelli corrispondenti ai voti ottenuti (in proposito dovendosi ricordare come la legge 31 marzo 1953, n. 148, più nota come “legge truffa”, prevedesse la attribuzione di 380 seggi, pari, all'epoca, al 65% del totale, alla lista o alle liste collegate che avesse ottenuto almeno la metà più uno dei voti validi).

Tuttavia, a suscitare maggiori perplessità è ciò che accade se tale percentuale non viene raggiunta. In tal caso, infatti, si sarebbe potuto prevedere la non attribuzione del premio di maggioranza (come, in effetti, avveniva con la “legge truffa”). Ciò sarebbe parso ragionevole, considerato che gli elettori non avrebbero dato a nessuna forza politica un consenso tale da poter fare neppure lontanamente presumere che questa potesse governare da sola.

Del resto, anche il sistema maggioritario puro, vigente ad esempio nel Regno Unito, e che sembra comunque il più lineare per agevolare fortemente la possibilità di un partito politico di formare autonomamente un governo, non esclude che, in assenza di un certo consenso, anche il primo partito non riesca a prevalere nella maggioranza dei collegi e così a governare da solo. È quanto è accaduto, nel Regno Unito, dopo molti anni, con le elezioni del 2010, a seguito delle quali il partito più votato, quello conservatore, è stato costretto ad allearsi con i liberal-democratici.

Ciò che quindi si dice per giustificare un sistema *majority assuring*, come quello previsto prima dalla legge Calderoli e poi dall'*Italicum*, e cioè che la sera stessa delle elezioni è necessario capire chi governa, finisce, in realtà, per svilire, come nessun altro, il voto dei cittadini.

In proposito, la proposta approvata dal Senato prevede, se nessuna lista raggiunge il 40%, un ballottaggio tra le due più votate, quale che sia la loro percentuale (in base ai risultati delle elezioni del 2013, questo sarebbe avvenuto tra la lista del Movimento 5 stelle, al 25,56%, e quella del Pd, al 25,42%). In questo turno di votazione, agli elettori vengono sottoposte non esattamente le liste su cui hanno votato due settimane prima (esprimendo anche la preferenza per i candidati successivi al capolista, in modo probabilmente inutile perché per la maggior parte dei partiti solo il primo verrà eletto), ma – in modo identico su tutto il territorio nazionale – due simboli, senza candidati.

2.2. Dalla scelta degli elettori sul simbolo di partito (che poi sarà fortemente identificato con il “capo della forza politica”, la cui formale indicazione è prevista all'art. 14-bis), dipenderà la acquisizione, in un colpo solo, da parte di quello che avrà ottenuto un voto (anche un solo voto) in

più, (anche) di una valanga di deputati in più rispetto a quelli cui avrebbe avuto diritto in base al risultato ottenuto al primo turno. Senza che l'elettore – soprattutto quando non esperto di metodi di attribuzione di seggi – possa neppure immaginare quali saranno i “parlamentari-premio”.

In questo modo, proprio come con le lunghe liste bloccate della legge Calderoli, l'elettore non riuscirà neppure a capire chi vota. In proposito, deve considerarsi che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 2014, nel censurare il sistema delle (lunghe) liste bloccate, ha evidenziato, tra l'altro, come vizio il fatto che i candidati fossero difficilmente conoscibili agli elettori, cosa che avveniva, sia in ragione dell'ampiezza delle liste, sia in considerazione del fatto che sulla scheda erano presenti soltanto i simboli delle liste. Quest'ultimo limite si realizzerebbe pari pari nel turno di ballottaggio dell'*Italicum*, senza considerare che la difficoltà di conoscere i candidati sarebbe enfatizzata dalla attribuzione a livello nazionale dei “parlamentari-premio” (come in realtà, in base a quanto stabilito dallo stesso articolo 1, comma 1, lettera d), della proposta approvata, anche degli altri).

2.3. Considerati i frequenti richiami all'analogia con il sistema elettorale dei comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti, compiuti di solito al fine di conferire una maggiore credibilità al sistema in parola, pare appena il caso di evidenziare come tale parallelo risulti in realtà mal posto. Infatti, a parte che la stessa Corte costituzionale, sempre nella sentenza n. 1 del 2014, ricorda la specificità delle elezioni delle Camere, i cui membri rappresentano la nazione, rispetto a quelle delle assemblee degli enti locali, deve considerarsi che per questi ultimi, in particolare, il sistema elettorale ruota attorno alla scelta del sindaco ed è l'elezione di uno dei candidati a questa carica a trascinare con sé un certo numero di consiglieri comunali. Questi ultimi, peraltro, sono eletti in un'unica circoscrizione, cosicché al termine del primo scrutinio, ove anche sia necessario procedere al ballottaggio (perché – sia detto per inciso – non è stato raggiunto il 50% e non il 40%, dei voti validi da parte di un candidato), è esattamente prevedibile quali saranno gli eletti in caso di vittoria dell'uno o dell'altro.

2.4. In sostanza, se l'*Italicum* fosse approvato nella versione licenziata dal Senato, ancora una volta l'elettore non avrebbe la possibilità di scegliere i propri rappresentanti (nonostante le preferenze). Per diversi motivi: 1) perché il capolista è bloccato e plurimo, nella misura in cui la stessa persona potrà candidarsi anche in dieci collegi, scegliendo dopo quello in cui essere eletto (in sostanza essendo l'eletto a scegliere i suoi elettori, con una evidente inversione logica), e così anche quali altri candidati del suo stesso partito fare entrare alla Camera; 2) perché l'espressione della preferenza (notoriamente non priva di controindicazioni) sarà quasi sempre inutile, considerato che – secondo le simulazioni fatte – almeno il 50% degli eletti (ma la maggior parte degli studi indicano percentuali ben più elevate) sarà rappresentato dai capolista; 3) perché, oltre al fatto che la attribuzione avviene a livello nazionale, una consistente quota di eletti almeno in una lista dipenderanno da un ballottaggio in cui le liste non ci sono neppure.

3. A questi limiti, tuttavia, a nostro avviso, la proposta approvata dal Senato ne aggiunge un altro: la frammentazione dell'opposizione. Infatti, alla forza politica che ha ottenuto più voti viene attribuito il 55% dei seggi, mentre il rimanente 45% risulta ripartito tra tutte le altre, che – con la soglia fissata al 3% - non sarebbero presumibilmente poche. Naturalmente, considerato che le soglie di sbarramento hanno essenzialmente la funzione di favorire la governabilità, poiché questa è addirittura *assicurata* dal premio (sempre e comunque), è ragionevole che queste siano tenute basse (addirittura, avuto riguardo al suddetto scopo, si potrebbe anche ritenere di eliminarle). Tuttavia, non c'è dubbio che in questo modo l'opposizione risulterà frammentata e quindi il Parlamento (anzi,

per quanto preciseremo tra poco, la Camera) non risponderà a una logica bipolare, né tantomeno bipartitica. Ciò potrebbe, per il futuro, rendere meno agevolmente contendibile il governo. Infatti, un partito dovrebbe ragionevolmente rimanervi per cinque anni, avendo all'opposizione, non un naturale sfidante per le successive elezioni, ma un ampio numero di forze politiche, magari in contrasto tra loro, che potrebbero rendere le proposte alternative meno credibili e quindi consolidare sempre più la posizione di chi è in maggioranza, fino a farlo diventare una sorta di “partito del governo” (o “della nazione”, secondo una definizione in voga e che troviamo naturalmente molto infelice, perché la nazione è quella che ogni parlamentare dovrebbe rappresentare e quindi un “partito della nazione” non dovrebbe conoscere opposizione). Ma questo è, naturalmente, soltanto un rischio.

4. Rimane un'ultima questione: la proposta approvata dal Senato – come già quella approvata alla Camera nel marzo 2014 – disegna un sistema elettorale valido soltanto per la Camera dei deputati. La motivazione politica di questa scelta sta nel fatto che mentre veniva presentata la proposta di riforma della legge elettorale si iniziava ad avanzare la proposta di riforma costituzionale, prevedendo un Senato non più eletto a suffragio universale diretto dai cittadini. E, in effetti, seppure con differenze rispetto al modello iniziale, quella proposta di revisione costituzionale è stata approvata in prima lettura al Senato ed è in corso di approvazione, con modificazioni, alla Camera dei deputati. Tuttavia, si tratta di un percorso piuttosto lungo, a fronte del quale, in ogni caso, ad oggi, il Senato rimane elettivo e chiamato a esprimere la fiducia (o la sfiducia) al Governo. Pertanto sarebbe stato molto più sensato approvare una legge elettorale per entrambe le Camere, finché entrambe sono elettive. Infatti, se dopo l'entrata in vigore dell'*Italicum* (che una stessa previsione della legge rinvia singolarmente al 1° luglio 2016, auspicando probabilmente, ancorché in modo implicito, che all'epoca vi sia un Senato non elettivo o quantomeno non più chiamato a esprimere la fiducia al Governo) ma prima dell'approvazione della revisione costituzionale che esclude l'elezione a suffragio universale diretto del Senato e con essa la sua esclusione dal circuito fiduciario, il Presidente della Repubblica – preso atto della impossibilità che la legislatura prosegua – dovesse sciogliere le Camere, queste sarebbero votate con due sistemi elettorali molto diversi: l'*Italicum* per la Camera dei deputati e il *Consultellum* (termine con il quale si tende a indicare la legge Calderoli come modificata dalla Corte costituzionale) per il Senato. Ciò determinerebbe la inutilità della attribuzione del premio di maggioranza alla Camera dei deputati, essendo comunque necessario costruirne una anche al Senato, pur eletto in base a un sistema proporzionale (corretto dalle soglie di sbarramento). La legge elettorale della Camera dei deputati risulterebbe pertanto irrazionale, avendo sacrificato la rappresentanza senza neppure raggiungere l'obiettivo della “governabilità”, come con la legge Calderoli accadeva per il sistema contemplato per il Senato, secondo quanto rilevato dalla stessa Consulta nella sentenza n. 1 del 2014. A quest'ultimo proposito, infatti, la Corte costituzionale aveva censurato il sistema elettorale anche perché «favor[iva] 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».

5. Come si vede, nonostante le divisioni sulla legge approvata dal Senato si siano consumate soprattutto sulle preferenze, in realtà, sono molti i limiti che permangono anche alla luce di quanto

stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, la quale ricorda come la discrezionalità del legislatore in materia elettorale debba rispettare comunque i criteri di ragionevolezza.

A questo proposito, deve in conclusione ricordarsi come, nel testo di revisione della seconda parte della Costituzione in discussione, sia stata inserita una norma (articolo 73, comma 2) che prevede la preventiva sottoposizione al controllo della Corte costituzionale, su ricorso motivato di almeno un terzo dei componenti di una Camera, delle leggi «che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica». Vedremo se la previsione sarà confermata nei successivi passaggi parlamentari e in che termini (anche a questo proposito essendo non pochi gli emendamenti presentati). In merito pare di dover esprimere qualche dubbio circa la attribuzione a leggi concernenti una determinata materia (elettorale) di uno statuto speciale, cosa che potrebbe creare anche situazioni di incertezza in relazione a singole norme concernenti la disciplina elettorale delle Camere, pur potendosi condividere l'obiettivo di rendere meno probabile (seppure non di escludere, essendo comunque possibile un successivo giudizio in via incidentale) una dichiarazione di incostituzionalità di una legge elettorale già applicata in una o più elezioni (proprio come avvenuto nel caso della legge n. 270 del 2005), che, al di là delle precisazioni circa la possibilità di continuare ad operare legittimamente, contenute nella sentenza n. 1 del 2014, inficia certamente la legittimazione politica del Parlamento. In proposito, si è peraltro posta anche la questione – di cui si è fatto carico l'emendamento 39.508 Mazziotti di Celso – di poter applicare il giudizio preventivo «anche alle leggi che regolano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica approvate e promulgate prima della data di entrata in vigore della presente legge».

Come si vede, in sostanza, la proposta di legge elettorale in corso di discussione lascia ancora aperte numerose questioni, anche al fine di rispondere adeguatamente ai rilievi di cui alla sentenza n. 1 del 2014, ma certamente l'intreccio che è stato creato tra questa e la proposta di revisione attualmente in discussione rischia di essere motivo di ulteriori complicazioni.