



Data di pubblicazione: 19/06/2015

Riforme costituzionali e legge elettorale

di

Renzo Dickmann*

1. Anche la XVII legislatura si offre agli studiosi come la “legislatura delle riforme” (al momento in corso) e conferma che il dibattito sulla revisione della Costituzione si interseca con quello sulla legislazione elettorale, tanto che alcuni illustri Autori hanno assimilato quest’ultima tra le “materie costituzionali”¹.

A parere personale si deve in particolare al modello elettorale di cui alla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (prosaicamente conosciuto come *porcellum*), che aveva sostituito il previgente sistema ad effetto maggioritario “temperato” introdotto con le leggi 4 agosto 1993 n. 276 e n. 277 (noto in gergo come *mattarellum*), che il tema delle riforme costituzionali sia divenuto parte essenziale del programma di governo della coalizione vincitrice delle ultime elezioni.

Si può osservare al momento in termini sommari, rinviando agli approfondimenti che seguono, che l’obiettivo primario di governo dal *porcellum* in poi sia stata la “transizione” verso la *leadership* del Presidente del Consiglio a prescindere da una esplicita trasformazione della forma di governo e a dispetto delle ragioni storiche e filosofiche del costituzionalismo, alla ricerca di quel modello italiano di “premierato” più o meno forte, a seconda delle diverse declinazioni tentate, che si rinviene nelle riforme costituzionali del nuovo millennio.

* Consigliere parlamentare della Camera dei deputati e Docente di Diritto parlamentare presso l’Università degli studi di Cassino e del Lazio meridionale - Le opinioni espresse sono assolutamente personali e non impegnano in alcun modo l’Istituzione di appartenenza. Gli argomenti svolti rilevano esclusivamente ai fini dell’analisi giuridica dei temi della relazione.

¹ Sul punto si veda il contributo di A. BARBERA, Ordinamento costituzionale e carte costituzionali, in Quad. cost., 2010, 311 ss., dove specificamente riconduce alla nozione di “ordinamento costituzionale”, ivi qualificata, anche la legislazione elettorale (ibidem, 333 ss.), anche se in una sede successiva ha precisato che “Il sistema elettorale non può non incidere sulla forma di governo e non può non tener conto dei vincoli che derivano in Costituzione dalla forma di governo” (audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, resoc. sten., 25 novembre 2014, p. 68).

Da tale approccio risulta tuttavia anche la percezione che il “dialogo sulle riforme”, in quanto così condizionato, stia producendo come effetto collaterale, più o meno voluto, un sempre più percepibile antiparlamentarismo², che costituisce sintomo di crisi dell’architettura costituzionale piuttosto che di un processo riformatore in continuità con le premesse storiche e valoriali della Costituzione repubblicana del 1948.

Quanto sostenuto si è rivelato in molti aspetti della vicenda che ha accompagnato la definizione prima e la dichiarazione di incostituzionalità poi del *porcellum*, ad opera della Corte costituzionale, con la nota sent. n. 1 del 2014³.

Sul piano “formale” gli argomenti dell’incostituzionalità del *porcellum* si sono riverberati sul processo di riforme in svolgimento nel corso della XVII legislatura, tanto da avere da pochi giorni in vigore una nuova legge elettorale, la n. 52 del 2015, recante un nuovo sistema elettorale (cd. *italicum*), che – come si vedrà tra breve – presenta a propria volta profili di incostituzionalità non molto diversi di quelli che censurati nel *porcellum*. In particolare *l’italicum* vale solo per la Camera di deputati a decorrere dal 1° luglio 2016.

Sul piano sostanziale invece si possono rilevare alcuni profili di continuità, quanto meno sotto il profilo del funzionamento dei due sistemi elettorali, che hanno infatti in comune lo scopo.

Con *l’italicum* come con il *porcellum* si creano le condizioni per consentire - anche in caso di fallimento delle riforme costituzionali - il cambiamento *sostanziale* della forma di governo verso il tanto ambito “premierato all’italiana”. Solo grazie al *porcellum* una maggioranza di governo determinata dal meccanismo elettorale ha potuto intraprendere - addirittura su *input* dello stesso Governo nella corrente legislatura - la modifica dell’architettura costituzionale e quindi del riparto dei poteri dello Stato, assegnando un precipuo rilievo alla figura del *premier* e del governo, posto do fatto al centro dell’architettura costituzionale in luogo del Parlamento, destinato oltretutto (con le riforme della XVII legislatura) ad essere “dimidiato” e “colonizzato” dalla relativa maggioranza.

Da questo punto di vista, ancorché sommariamente enunciato ai soli fini di fornire le necessarie premesse alla presente analisi, la materia “legge elettorale” dal *porcellum* in poi è diventata il tema complementare di ogni progetto di riforme costituzionali. Come tale si offre come terreno di un astioso e ormai cronico scontro tra forze politiche, nel corso del quale la maggioranza cerca con sempre maggiore determinazione di prefigurare i connotati della forma di

² In tal senso si veda V. BALDINI, La Costituzione italiana tra revisione e riforma “organica”. Appunti per una discussione in tema, in La Costituzione e la sua revisione, a cura di V. Baldini, Pisa University Press, 2015, spec. 92-95.

³ Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1.

governo della legislatura che verrà, al fine di garantire la propria continuità per quanto possibile e affermare il primato del *premier*. Si tratta di un approccio, fondato in ogni suo passaggio nella preponderanza numerica della maggioranza di governo assicurata dal *porcellum*, che non può non sacrificare il ruolo delle opposizioni e, per l'effetto, il significato stesso di "democrazia rappresentativa", che si impenna in un Parlamento inteso quale luogo naturale della politica e come sede necessitata del confronto tra le parti all'insegna del pluralismo.

Adottando questa visione la maggioranza di governo, quando ha avuto tra le mani anche il "pallino" delle riforme per effetto del *porcellum*, ha di fatto tentato di allontanare la politica dal Parlamento, marginalizzandone il ruolo per effetto di un congegno elettorale funzionale a creare "artificialmente" una maggioranza assoluta che, annullando le ragioni del confronto parlamentare, permettesse di assicurare al governo di andare davanti alle Camere essenzialmente al fine di ottenere una ratifica delle proprie decisioni.

La conseguenza è stata che in Parlamento lo "svolgimento" della democrazia ha assunto caratteri più formalistici e meno progettuali, al fine di garantire il successo delle iniziative della maggioranza di governo, a fronte delle quali l'opposizione nei fatti si è trovata relegata ad esercitare uno sterile "diritto di tribuna", da far valere sempre più spesso con l'estrema scelta di rinunciare di partecipare alle sedute di votazioni con periodici "aventini", certificativi piuttosto della relativa irrilevanza politica.

Il profilo giuridico costituzionalmente rilevante di quanto precedere si rileva nel fatto che tutti gli schieramenti di governo che si sono confrontati dopo il *porcellum* hanno cercato di consolidare con maggiore o minore determinazione, per effetto dei risultati di quella legge elettorale, il principio che la propria maggioranza di governo per il solo dato numerico della relativa consistenza fosse *naturalmente legittimata* alle riforme costituzionali, indipendentemente dalle ragioni delle opposizioni, sempre più marginalizzate, se non "demonizzate" come formazioni politiche votando le quali si "spreca" il proprio voto.

Per effetto del *porcellum* si è così affermato un metodo riformista della Costituzione all'insegna di principi e ragioni opposti rispetto a quelli che l'avevano fondata: la revisione della Costituzione è diventata un "annesso" dell'azione di governo, non già la sede della rappresentazione della conciliazione delle diverse voci del pluralismo politico che devono legittimare la Carta contro gli eccessi dei governi. Almeno è quello che abbiamo appreso dai costituzionalisti.

La legge elettorale ha dunque prodotto effetti impropri in quanto ha alterato le condizioni della revisione costituzionale, assumendosi competente nel campo delle materie costituzionali.

Nelle pagine successive si proverà a svolgere questo profilo.

2. Negli ultimi dieci anni la democrazia parlamentare è stata letta dalla politica essenzialmente come strumento formalmente organizzato funzionale alla realizzazione degli obiettivi programmatici di governo. Letta dal punto di vista della maggioranza di governo, la democrazia non ha potuto che scontare una declinazione efficientista, quale “democrazia decidente”, dimenticando la propria matrice originale, scaturita dal processo formativo della Costituzione e coerente con le acquisizioni proprie del costituzionalismo, che doveva consentire anche di indirizzare e controllare l’esecutivo a cura del Parlamento.

Infatti per effetto del *porcellum* si è impressa alla democrazia parlamentare una “funzionalità” filogovernativa, che si manifesta, per effetto del modello elettorale in vigore, nella convinzione da parte della maggioranza che il risultato elettorale conferisca al governo il titolo ad affermare di essere rappresentativo della maggioranza del corpo elettorale, cioè del popolo sovrano, legittimazione invece che il popolo sovrano conferisce alle Camere elettive nel loro complesso, comprensive delle opposizioni⁴.

Si tratta di un’illusione che è stata definita come “pregiudizio maggioritario”⁵ e che è stata ben esplicitata nel corso dei lavori parlamentari dell’*italicum*⁶.

⁴ Sul punto si veda in senso critico L. FERRAJOLI, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*. 2. Teoria della democrazia, Laterza, Bari, 2007, spec. pp. 9-13, che ricorda (in nota 9, pp. 113-114) le pregnanti riflessioni di P. CALAMANDREI, *Costituente e questione sociale*, in ID., *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, La Nuova Italia, Firenze, 1966, I, 1, p. 146: “ (...) Democrazia vuol dire sovranità popolare: vuol dire potere legislativo affidato, attraverso i meccanismi della rappresentanza politica, alla maggioranza numerica dei cittadini (...)”.

⁵ F. GALLO, *Possibilità e limiti della revisione costituzionale*, conferenza del Presidente della Corte costituzionale presso l’Università Ca’ Foscari (Venezia, 14 giugno 2013), spec. § 1.2

(http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/20130614_GalloVenezia.pdf).

⁶ Si veda, ad es., l’audizione di Lorenzo Spadacini presso la Commissione affari costituzionali del Senato, resoc. sten., 25 novembre 2014, p. 29, sul testo dell’*italicum*. Secondo Spadacini l’effetto distorsivo del premio di maggioranza previsto dall’*italicum* risiede nel fatto che è “la maggioranza assoluta degli italiani che è costretta a scegliere tra due minoranze; per forza poi che, una volta costretta a scegliere, una parte ottiene la maggioranza assoluta dei voti. Diversamente questo non accadrebbe. O meglio, potrebbe accadere anche al primo turno, se noi ammettessimo soltanto due competitori. Il sistema è congegnato in questo modo, perché effettivamente si vuole raggiungere ciò che in una forma di governo parlamentare non è raggiungibile; si dice infatti che questo è un sistema che deve produrre l’elezione sostanzialmente diretta del capo del Governo e nel doppio turno ciò è plasticamente evidente. Questo meccanismo, come congegno giuridico e come conseguenza giuridicamente predeterminata della legge elettorale, non esiste in alcun ordinamento democratico”.

Questo pregiudizio si può smentire sostenendo sul piano dell'ordinamento costituzionale che la legge elettorale, pur "costituzionalmente necessaria", non ha la *competenza normativa* di trasformare una maggioranza politica da relativa in assoluta, cioè in maggioranza costituzionale, conferendole le "chiavi" della Costituzione.

Da questo punto di vista si può svolgere una analisi critica della legislazione elettorale in vigore di tipo propriamente ed esclusivamente giuridico-costituzionale.

La questione della legittimazione della fonte idonea alle riforme costituzionali è già stata risolta in Costituzione, assegnandone la competenza alla legge costituzionale. La legge ordinaria elettorale per tale ragione non partecipa (cioè non ha la *competenza* per farlo) del processo in cui si sostanzia la revisione della Costituzione. La legge elettorale pertanto non attiene alla materia costituzionale. Una sua declinazione opposta è non solo incostituzionale ma anche "anticostituzionale" dal punto di visto del pensiero costituzionalistico. Quanto premesso nelle pagine precedenti spiega questo profilo di anticostituzionalità.

Per sostenere la tesi contestata viene non a caso invocata la "costituzione materiale", nella quale si radica spesso e volentieri l'esigenza di governabilità, utile alla parte politica al governo che la rivendica per assegnarsi il titolo - legittimato dalla legge elettorale non dalla Costituzione - ad individuare antidoti alla frammentazione politica, che invece ostacola la governabilità⁷.

3. Veniamo adesso ad un'altra questione cruciale.

Governabilità vuol dire *democrazia*? La democrazia deve assicurare la governabilità o in nome di quest'ultima si cerca di sopraffare la democrazia?

Questa non è una "domanda ad effetto" ma una autentica questione costituzionale. Ecco perché non la si può risolvere con una fonte incompetente, la legge elettorale.

Bisogna prima scegliere il grado di governabilità accettabile rispetto ad un assetto costituzionale democratico: questo è il compito delle riforme costituzionali. Solo *dopo*, all'interno di una cornice costituzionale adeguata e definita, che non privi le istituzioni della democrazia di idonee garanzie di autonomia e di capacità di "autodifesa", è legittimo confezionare una legge elettorale coerente con tale cornice, sapendo che il primo, la governabilità, è un *obiettivo politico* ed il secondo, la conformazione delle istituzioni democratiche nell'economia di una forma di governo parlamentare, un *limite costituzionale* ad

⁷ Per una lettura critica delle tesi che tendono ad invocare la costituzione materiale si vedano, volendo, Costituzione materiale o materia costituzionale?, in www.forumcostituzionale.it, paper (ottobre 2010) e La legge elettorale, tra costituzione rigida e costituzione materiale, ibidem, paper (14 ottobre 2014), ed ult. rif. bibl. ivi cit.

esso, dunque necessariamente indisponibile dalla maggioranza di governo, secondo le acquisizioni del costituzionalismo, se ancora esse hanno una qualche ragione di attualità per essere sostenute.

Nella dinamica del dibattito politico questa percezione si è dissolta dopo l'alterazione delle relative "premesse" (sopra illustrate) ad opera del *porcellum* prima e, come si vedrà, dell'*italicum* poi.

Si è assunto che la governabilità sia un "valore costituzionale" in quanto esisterebbe un tessuto normativo "a vocazione costituzionale" che imporrebbe una nuova lettura della Costituzione nazionale costruito sulla base delle regole europee e di certa giurisprudenza sovranazionale, dalle quali risulta in termini assertivi che la democrazia non va considerata tanto nella sua concezione positiva, quale antidoto ai totalitarismi, quanto piuttosto come sinonimo di inefficienza economica delle decisioni di governo, se eccessivamente condivise con parlamenti sovrani che alterano con il relativo ruolo gli *input* degli esecutivi condivisi in sede sovranazionale per perseguire le istanze in quella sede confezionate.

Si tratta di una lettura per la quale la questione democratica è subordinata alle esigenze della *governance*. Una simile lettura è stata però disattesa dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 1 del 2014⁸, quando ha dichiarato l'incostituzionalità degli elementi qualificanti del *porcellum*.

Nel dibattito politico sospinto dalle asserite ragioni della crisi economica (...anche se pare che si stia uscendo da essa...) ci si appella di continuo alle "riforme" chieste a Bruxelles (...e a Berlino e Francoforte) per includervi (non a caso) anche quelle costituzionali ed elettorali, nel tacito assunto che occorra liberare il governo dalle "inefficienze" della democrazia per rendere invece efficiente la gestione del Paese dal punto di vista economico. Nessuno si domanda invece quali siano i costi di questa lettura e chi li debba sostenere.

Sull'altare della governabilità, soprattutto se letta nella illustrata prospettiva efficientista "d'importazione", si rischia di sacrificare la Parte prima della Costituzione: la dimensione personalista della Carta ostacola un'applicazione indiscriminata di questa prospettiva perché impone al governo di leggerla in senso solidale e garantista, enfatizzando le ragioni della libera e dignitosa esistenza dei singoli, lavoratori e pensionati, considerati nella loro dignità di persone prima che nella loro entità di fattori di crescita economica.

Occorre dunque evitare che un'occasionale maggioranza di governo possa modificare la Carta *ad libitum* o attuarla contro il suo testo scritto, eccependo ragioni economiche per sostenere una lettura relativizzata dei principi e dei valori, dei diritti, dei doveri e delle libertà, e quindi per dirimere in senso non

⁸ Sul punto si veda, volendo, Rappresentanza vs governabilità. Rileggendo la sent. Corte EDU, Saccomanno vs Italia, del 13 marzo 2012, alla luce della sent. Corte cost. 1/2014, in www.forumcostituzionale.it (29 gennaio 2014).

imparziale e garantista, cioè dal punto di vista della Costituzione, questioni controverse sul piano dei fondamenti dell'ordine costituzionale nazionale⁹.

In breve Bruxelles e Francoforte non sono fonti di "supernorme costituzionali", come bene ha spiegato Gustavo Zagrebelsky in una recente intervista¹⁰, criticando l'attitudine del Governo a fare appello all'equilibrio dei conti pubblici per negare le proprie responsabilità e quelle dello Stato nei confronti di titolari di diritti individuali patrimoniali (specie dei pensionati e dei percettori di redditi pubblici fissi). Un chiaro esempio di tale lettura è nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015¹¹ in ordine alla portata degli artt. 36 e 38 Cost., letti alla luce dell'art. 3 Cost.

Contro questa posizione garantista si sono schierati subito i sostenitori del primario ruolo efficientista del governo (...anche se la campagna stampa ha avuto breve durata per l'inconsistenza degli argomenti), sottolineando come con simili decisioni la Corte si sostituisce alla politica¹². Non c'è niente da fare: il dilemma "viene prima il diritto o la politica?" continua ad alimentare la tensione tra "poteri" e "garanzie" e mette in pericolo gli equilibri costituzionali in tema di diritti e libertà faticosamente raggiunti dopo la fine dei totalitarismi.

Questi argomenti convincono che la governabilità non può essere una questione costituzionale: essa è un legittimo obiettivo politico da realizzare secondo le forme date in Costituzione, quindi con forme democratiche e nel perimetro costituzionale, affinché giovi alle persone e ai loro diritti e libertà e non sia loro nociva.

Con metodo condiviso si può cambiare anche la forma di governo all'insegna della governabilità, ma non alterando a tal fine la composizione delle Camere per effetto di una legge elettorale che prefiguri una maggioranza di governo che sia anche maggioranza di revisione costituzionale. Il rischio è quello di perdere per strada il ruolo del Parlamento, ridimensionabile all'insegna del medesimo principio efficientista, come rivela lo stesso titolo del disegno di legge governativo recante le riforme costituzionali nella XVII legislatura¹³.

⁹ Per riflessioni nella prospettiva evocata si veda quanto si è avuto modo di sostenere in *Ordine costituzionale e vocazione solidale dello Stato*, in federalismi.it, focus Human Rights, 1/2013, e bibl. ivi cit. (spec. § 2-3 sul rilievo della rigidità della Costituzione in rapporto all'esigenza di preservare l'ordine costituzionale).

¹⁰ Intervista a G. Zagrebelsky a cura di L. Milella, in *La Repubblica*, 11 maggio 2015, p. 17.

¹¹ Corte cost., sent. n. 70 del 30 aprile 2015, punti 5-10 (spec. 8) in diritto.

¹² *La giustizia onnipotente che indebolisce la politica*, di G. Belardelli, in *Corriere della sera*, 11 maggio 2015, pp. 1 e 30.

¹³ AS 1429, XVII "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione".

La Costituzione in vigore va contrapposta all'obiettivo della governabilità *ove declinato in termini assoluti*, in quanto "costituzione rigida", limitativa della funzione di governo in funzione della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali individuali. Se una legge elettorale ordinaria consente di prefigurare una maggioranza di governo che sia anche maggioranza di revisione costituzionale che fine fa la rigidità della Costituzione, primaria acquisizione del costituzionalismo? Perde di "senso" proprio l'art. 138 Cost., che dunque per l'effetto risulta violato¹⁴ Si pensi in particolare ai rischi di una possibile rilettura in funzione della governabilità di tutta la Parte prima della Costituzione, con immaginabili conseguenze sul piano dell'effettività dei diritti e delle libertà, specie quelli la cui garanzia implica oneri a carico del bilancio pubblico.

Eppure anche una riforma costituzionale, quella di cui alla legge cost. n. 1 del 2012 sul pareggio di bilancio, è stata portata a compimento sotto un assunto di principio, la governabilità intesa addirittura da un punto di visto esterno al Paese, come "*governance economica europea*", che contravviene alle ragioni del costituzionalismo appena declinate, con la conseguenza che l'Italia, ma non altri Paesi come Francia e Germania, ha scelto di riconoscere quella "supernorma" costituzionale contestata invece come tale da Zagrebelsky.

Questa lettura è pericolosa - e la Corte costituzionale ha saputo disattenderla - perché crea le premesse per argomentare la subordinazione della Parte prima ai vincoli di bilancio decisi nella dimensione europea della *governance economica*, che - si badi bene - è una dimensione alla quale la democrazia non appartiene, com'è sufficiente rilevare dallo studio delle relative procedure decisionali, d'impianto palesemente tecnocratico¹⁵. Ai rischi implicati da questa lettura della Costituzione dovrebbero pertanto contrapporsi i "controlimiti" che nascono dalla sua Parte prima.

La riforma del 2012 in un recente libro di Cesare Salvi¹⁶ è stata indicata come emblematica del progressivo affermarsi in Europa di "post-democrazie" tecnocratiche in luogo delle democrazie costituzionali nazionali, che nulla hanno più a che fare con le acquisizioni del costituzionalismo, perché nelle sedi decisionali si privilegia il profilo dell'efficacia finanziaria delle decisioni di governo su quello della relativa sostenibilità democratica.

¹⁴ Così F. POLITI, Il procedimento di revisione della Costituzione repubblicana. La funzione di garanzia dell'art. 138 Cost. e il ricorso a procedimenti alternativi fra mutamenti della forma di governo e tutela dei valori costituzionali, in *La Costituzione e la sua revisione*, cit., spec. p. 45.

¹⁵ Sul tema sia consentito un rinvio alla ricostruzione offerta in *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Studi di Federalismi.it, Napoli, Jovene, 2013.

¹⁶ C. SALVI, *Capitalismo e diritto civile. Itinerari giuridici dal Code civil ai Trattati europei*, Bologna, il Mulino, 2015. ad es., p. 28.

4. Con il *porcellum* questa prospettiva si è consolidata (almeno nelle ultime tre legislature) consentendo riforme capaci di neutralizzare la democrazia garantista e aprendo la Costituzione stessa a prospettive anti-costituzionali (già con la legge cost. n. 1 del 2012) in quanto tali da innescare la dissoluzione nella sua sostanza al di là della relativa rigidità formale.

Il *porcellum* contraddice pertanto in radice il modello elettorale presupposto dai Costituenti, anche se con i dubbi della Corte¹⁷, come implicato nell'ordinamento costituzionale vigente per effetto della sua matrice politica pluralista e antitotalitaria.

Per effetto del *porcellum* si è introdotta nella dinamica istituzionale una stabile connessione tra maggioranza di governo e maggioranza costituzionale essenzialmente per effetto del meccanismo premiale contemplato dalla legge n. 270 del 2005, amplificato dall'eliminazione del voto di preferenza, per creare le condizioni per conferire al *premier* un primato "decisionale" rispetto agli altri poteri costituiti, a partire dallo stesso Consiglio dei ministri.

Esemplare delle conseguenze di tale scelta era già l'organica riforma costituzionale definita dalla maggioranza del II e III Governo Berlusconi negli anni 2004-2005, fortemente caratterizzata dall'intento di delineare il ruolo preminente del *premier*, poi bocciata dal popolo con il *referendum* celebrato il 25-26 luglio 2006¹⁸.

Dieci anni dopo, all'inizio della XVII legislatura, all'esito di una pregevole e documentata attività di approfondimento sul piano giuridico costituzionale¹⁹ anche se non in coerenza con le conclusioni in quella sede evidenziate, il Governo ha presentato un proprio disegno di legge per un'organica riforma della Parte seconda della Costituzione²⁰ di proporzioni senza precedenti nella storia repubblicana, dove le riforme erano state avviate essenzialmente in base a progetti di iniziativa parlamentare²¹.

¹⁷ Sul punto si veda Corte cost., sent. n. 1 del 2014, cit., punto 3.1 in diritto.

¹⁸ Testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005. L'esito del referendum è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 171 del 25 luglio 2006. I rif. agli atti parlamentari sono per la Camera AC 4862-B, XIV e per il Senato AS 2544-D, XIV.

¹⁹ Si veda l'approfondito lavoro di studio a cura della Commissione per le riforme costituzionali istituita con d.P.C.m. dell'11 giugno 2013, i cui atti sono raccolti nel volume *Per una democrazia migliore*, edito dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, Gangemi Editore, Roma, 2013.

²⁰ AS 1429, XVII, cit. in nota 12, approvato l'8 agosto 2014 e attualmente all'esame della Camera (AC 2613, XVII).

²¹ Si ricorda un altro precedente di riforma costituzionale avviata sulla base di un disegno di legge governativo: la l. cost. 9 febbraio 1963, n. 2, "Modificazioni agli articoli [56](#), [57](#) e [60](#) della Costituzione" (AS 250, III).

Avendo la legislazione elettorale varata nel 2005 essenzialmente il fine di prefigurare una maggioranza che sia al contempo di governo e costituzionale, si è interrotta per effetto di essa la potenziale continuità dello svolgimento della Costituzione in chiave pluralista, cioè nel senso di riconoscere un titolo di legittimazione qualitativamente paritario alle forze chiamate alla revisione della Carta, che invece era rispettato nei previgenti modelli che pur superavano il sistema proporzionale (anche se *in parte qua*, come il *mattarellum*, dove in particolare il modulo proporzionale e l'istituto dello "scorporo" avevano essenzialmente lo scopo di temperare gli effetti del maggioritario).

Solo la Corte, con la sent. n. 1 del 2014, ha impedito, come ricordato, che si consolidasse la lettura per la quale la legislazione elettorale sia "materia costituzionale".

Ma lo schema del *porcellum* si ripropone, pur con modifiche non secondarie che si vedranno successivamente, nell'*italicum*, dove si ritengono superate le due principali obiezioni della Consulta, la previsione di una soglia per assegnare il premio e la necessità di introdurre le preferenze.

5. Occorre dunque soffermarsi sull'*italicum* (legge n. 52 del 2015), che si applica dal 1° luglio 2016. In sintesi eccone i contenuti²²

Il territorio nazionale è suddiviso in 20 circoscrizioni elettorali, divise a loro volta in complessivi 100 collegi uninominali. Per VDA e TAA il legislatore ha adottato disposizioni speciali (collegio uninominale a turno unico per la VDA per assegnare un seggio e otto collegi uninominali più tre "di recupero proporzionale" per il TAA).

L'attribuzione dei seggi alle liste avviene su base nazionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

A ciascun collegio è assegnato un numero di seggi compreso fra tre e nove.

²² Si veda la dettagliata ricostruzione della normativa offerta dal Servizio Studi della Camera dei deputati nel Dossier (AC 3 e abbinate/bis-B) n. 98/3 del 1° aprile 2015. Si vedano anche F. PASTORE, Partiti e movimenti politici nel momento elettorale sotto la vigenza dell'*Italicum*, in www.dirittifondamentali.it, 2015, spec. p. 14; A. FALCONE, La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto "bloccato" sulla proposta di legge, in Rivista AIC, marzo 2015, spec. § 1; L. TRUCCO, Il sistema elettorale "*italicum-bis*" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 (atto secondo), 27 aprile 2015, in Consulta Online (www.giurcost.org); L. SPADACINI, L'*Italicum* e alcune sue ulteriori criticità: la disciplina per Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, la distribuzione dei seggi tra i collegi e il differimento dell'applicazione della riforma, in www.forumcostituzionale.it; A. BARBERA, [Traccia per l'Audizione sulla legge elettorale Camera dei deputati 13 aprile 2015, ibidem](#); C- FUSARO, [Memoria per l'audizione del 15 aprile 2015 in materia di legge elettorale presso la Commissione affari costituzionali della Camera](#), ibidem.

340 seggi sono assegnati alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi; se nessuna lista raggiunge tale percentuale, i 340 seggi sono assegnati sulla base dell'esito di un ballottaggio tra le due liste che abbiano conseguito il maggior numero di voti al primo turno. E' escluso ogni tipo di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione.

Al primo turno è fissata una soglia di sbarramento del 3% alla lista.

L'elettore al primo turno può esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capilista, ai quali non sono riferibili preferenze. Sono proclamati eletti prima i capilista e poi i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze. Nelle liste i candidati sono inseriti in ordine alternato per sesso e i capilista dello stesso sesso non possono essere più del 60% in ogni circoscrizione.

Non sono ammesse candidature in più collegi, neppure di altra circoscrizione, ad eccezione dei capilista, che possono essere candidati al massimo in 10 collegi.

È consentito il voto all'estero dei cittadini italiani temporaneamente ivi residenti.

6. Si tratta di novità decisive rispetto ai vizi denunciati e censurati dalla Corte per il *porcellum*?

In primis il fatto che l'*italicum* si applichi solo alla Camera in regime di bicameralismo paritario potrebbe indurre qualche dubbio di costituzionalità, come messo in evidenza anche nel corso dei relativi lavori parlamentari²³. Tuttavia, non si tratta di dubbi insuperabili, potendo sopravvenire prima del 1° luglio 2016 un'apposita legge elettorale per il Senato (ove non fosse modificato nel renderlo non più elettivo), e comunque prima di una eventuale consultazione elettorale, purché calibrata muovendo dal contesto vigente, nel quale il Senato ha un ruolo costituzionale paritario rispetto a quello della Camera e quindi non potrebbe essere eletto in modo diverso dalla Camera, salva l'accortezza di preservare la "base regionale" di cui all'art. 57, primo comma, Cost.

L'*italicum*, come il *porcellum*, ha lo scopo di garantire la maggioranza assoluta alla parte vincitrice delle elezioni per effetto di un premio di maggioranza. Il premio sarebbe assegnato solo alla lista relativamente più votata al primo turno, non ad una coalizione, anche se la legge non impedisce di formare delle "liste-coalizioni" ai soli fini del conseguimento del premio.

²³ Ad es., si vedano le audizioni di Gaetano Azzariti presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, resoc. sten., 19 novembre 2014, p. 18-19, di Sandro Staiano, resoc. sten. in pari data, pp. 24-25, di Giuseppe Tesauro, resoc. sten., 20 novembre 2014, pp. 5-6, di Massimo Luciani, resoc. sten. in pari data, p. 16..

Dopo le indicazioni della Consulta circa l'esigenza di una soglia minima dalla quale far scattare il premio, la nuova legge la definisce nel 40% dei voti validi conseguiti al primo turno.

Ma il profilo d'incostituzionalità del premio non è fugato in quanto, in caso di mancato raggiungimento della predetta soglia al primo turno, la consultazione elettorale *deve* articolarsi su un secondo turno aggiuntivo funzionale solo ad assegnare il premio di maggioranza tra le due liste più votate al primo turno, a prescindere dalle preferenze espresse nel primo turno e soprattutto con la possibilità che il premio sia conseguito al ballottaggio per effetto di un numero di voti alla lista premiata inferiore rispetto a quello espresso alla stessa lista al primo turno.

Inoltre la nuova legge elettorale ammette le preferenze, secondo quanto auspicato dalla Corte, ma esse in realtà valgono compiutamente solo per la lista che risulti prima per aver raggiunto la soglia del 40% ovvero, più realisticamente, al secondo turno di ballottaggio (e comunque al netto dei capilista nei collegi), assicurando solo per essa che tutti i candidati votati con preferenze al primo turno siano effettivamente proclamati eletti. Dalla seconda lista in poi, le preferenze espresse al primo turno per i candidati in lista sono neutralizzate con maggiore possibilità per le liste che abbiano conseguito meno preferenze, per il fatto che tra esse vanno ripartiti i seggi che residuano dall'assegnazione dei 340 seggi alla lista prima classificata.

Questo, in presenza di molte liste (per effetto dell'abbassamento della soglia di sbarramento), dei capilista bloccati e di uno scarto che potrebbe essere anche molto basso tra la prima lista e quelle ad essa più vicine, potrebbe determinare che per le liste (pertanto) di opposizione entrino alla Camera essenzialmente i capilista (non votati con specifiche preferenze) e pochi eventuali ulteriori deputati delle liste più votate, neutralizzando le preferenze espresse al primo turno per molti candidati di ciascuna lista e comunque nella consapevolezza che non tutti i voti espressi nel collegio sarebbero utili ad eleggere candidati in quel collegio. Infatti, come risulta dai nuovi artt. 83 e 83-bis del t.u. n. 361 del 1957, introdotti dal comma 23 dell'art. 2 della legge n. 52 del 2015, i seggi sono ripartiti "a pioggia" tra le liste minori a livello di collegio, muovendo dal dato della cifra elettorale nazionale proiettata sulle circoscrizioni, non nei collegi sulla base dei risultati ivi registrati, come chiaramente evidenziato nel corso dei lavori parlamentari²⁴.

Questo profilo lede in particolare l'affidamento dei cittadini nell'utilità del relativo voto ai fini dell'elezione dei candidati di lista per i quali possono

²⁴ Audizioni presso la Commissione Affari costituzionali del Senato di Lorenzo Spadacini, cit., p. 8, e Giuseppe Calderisi, resoc. sten., 25 novembre 2014, p. 13. Nel dettaglio si veda il Dossier n. 98/3 del Servizio Studi della Camera dei deputati, cit., spec. pp. 54 ss. (spec. pp. 57-58).

esprimere preferenze, disattendendo sostanzialmente le raccomandazioni sul punto desumibili dalla stessa sentenza n. 1 del 2014²⁵.

Si tratta di effetti indiretti molto iniqui, che la Corte nel 2014 non aveva potuto ponderare con riferimento al *porcellum* semplicemente perché quel sistema contemplava l'assegnazione del premio di maggioranza dopo un turno unico di votazione.

Ora che invece il premio di maggioranza è comunque assegnato all'esito di un apposito turno di ballottaggio, il ripristino delle preferenze (ma non per tutti i candidati, visto che i capilista ne sono esclusi) viene di fatto neutralizzato per le liste diverse dalla prima classificata dal meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza.

In realtà è discutibile sul piano della ragionevolezza proprio il principio in sé del ballottaggio *necessario* tra liste, come evidenziato nei lavori parlamentari²⁶. Nella legge Acerbo e nella legge Scelba (o "truffa"), le uniche che oltre al *porcellum* e all'*italicum* prevedessero un premio di maggioranza, questo era previsto come effetto *eventuale* al verificarsi delle condizioni ivi previste²⁷. Con l'*italicum* si deve svolgere un'apposita nuova consultazione elettorale *senza preferenze*, che comunque è funzionale solo ad individuare a quale lista assegnare i 340 deputati della maggioranza di governo (*rectius*: la differenza di seggi tra 340 e quelli conseguiti al primo turno dalla lista premiata). Non a caso nel corso dei lavori parlamentari vi è stato chi ha sottolineato l'esigenza di sopprimere il secondo turno di ballottaggio²⁸ e chi ha ritenuto che la sentenza n. 1 del 2014 della Corte non aiuta a sostenere una legge elettorale che preveda che il premio di maggioranza debba scattare per forza²⁹.

Un'ultima notazione. L'aver accorciato le liste poteva andare nella direzione di avvicinare elettori e candidati, avvicinando il modello, per l'effetto, ad un modello uninominale, ma il maggior vantaggio di questo "accorciamento" nell'*italicum* è neutralizzato dalla presenza di capilista non votabili, che beneficerebbero dei voti riferibili alla lista di appartenenza con sacrificio dei restanti candidati in caso di liste diverse da quella premiata e che sarebbero quasi sicuramente eletti (perché è sufficiente che la lista superi la

²⁵ Corte cost., sent. n. 1 del 2014, spec. punto 5.1 in diritto.

²⁶ Audizione di Giuseppe Calderisi presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, resoc. sten., 19 novembre 2014, pp. 33-34.

²⁷ In estrema sintesi con la "legge truffa" il 65% dei seggi doveva essere assegnato alla lista o alle liste collegate che avessero conseguito almeno il 50% più uno dei voti; con la "legge Acerbo" i 2/3 dei seggi della Camera dovevano essere assegnati alla lista che avesse conseguito il 25% dei voti (alle elezioni del 6 aprile 1924 i fascisti conseguirono il 50,9% dei voti validi).

²⁸ Audizione di Massimo Luciani, cit., pp. 18-19.

²⁹ Audizione di Lorenzo Spadacini, cit., spec. pp. 5-6.

soglia del 3%) a dispetto degli effetti sopra descritti del premio di maggioranza³⁰.

Quanto alla soglia del 3% alle liste, anche se più bassa delle soglie multiple del *porcellum*, essa non pare produrre effetti positivi, anzi si risolverebbe a danno delle minoranze in quanto le liste che ne beneficerebbero sarebbero condannate all'insignificanza politica proprio perché "comprese" per effetto del premio di maggioranza, nei termini appena illustrati; quindi sarebbero presenti alla Camera in un numero, sì, accresciuto per effetto dell'abbassamento della soglia ma "dimagrite" nel numero di deputati, con il risultato di essere relegate quasi tutte ad esercitare – come ricordato sopra – non più che un simbolico "diritto di tribuna", salvo che scelgano di allearsi alla maggioranza, abdicando al proprio ruolo di opposizioni speso per raccogliere preferenze nel corso della consultazione.

Una notazione circa il requisito della parità di genere. Come osservato nel corso dei lavori preparatori dell'*italicum*³¹, anche il *mattarellum*, per la quota proporzionale del 25%, obbligava alla perfetta parità di rappresentanti nelle liste nazionali, ma la Corte costituzionale dichiarò questo vincolo illegittimo con sentenza n. 422 del 1995, in quanto ritenne che si dovesse preservare non solo l'esigenza di favorire le pari opportunità ma anche quella di assicurare all'elettore piena libertà di voto, che può risultare sacrificata in presenza di una lista bloccata con alternanza uomo/donna obbligatoria. Per altro verso con la legge cost. n. 1 del 2003 si è modificato l'art. 51, primo comma, Cost. introducendo il vincolo della parità di genere nell'accesso alle uffici pubblici e alle cariche elettive, novità questa che pare ridimensionare il rilievo di tale profilo.

7. Alla luce delle preoccupazioni sopra espresse potrebbe immaginarsi una soluzione elettorale per la Camera che evochi in qualche modo il *mattarellum*, pur con profili originali.

La stessa soluzione potrebbe valere per il Senato, ove ancora elettivo, con gli opportuni adattamenti.

Si immagina di assegnare una parte minoritaria dei seggi direttamente al secondo turno, "stralciandoli" da quelli da assegnare al primo turno, ammettendo a tal fine al secondo turno non già liste ma *solo* coalizioni di liste, per consentire di individuare la coalizione di governo vincente al secondo

³⁰ Lorenzo Spadacini, nell'audizione cit., spec. p. 5, evidenzia sulla base di ricostruzioni e dati di proiezione forniti dal Servizio Studi della Camera nel dossier n. 98 del febbraio 2014 come l'*italicum* non colleghi in alcun modo eletto ed elettori nonostante le liste corte e i collegi.

³¹ Audizione di Gino Scaccia presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, resoc. sten., 19 novembre 2014, p. 29.

turno, che porterebbe alla Camera i seggi conquistati da ciascuna lista concorrente al primo turno e quelli conseguiti come coalizione al secondo turno.

A mero titolo di esempio 408 seggi (esclusi i 12 da assegnare nella circoscrizione “estero” ma inclusi quelli da assegnare in Valle d’Aosta e Trentino Alto Adige) si potrebbero assegnare al primo turno in un confronto tra liste a livello di collegi, con soglia di sbarramento a livello nazionale e con preferenze per tutti i candidati di lista. I restanti 210 seggi si potrebbero assegnare in un secondo turno, *a livello di circoscrizione nazionale e con preferenze*, solo a candidati inseriti in coalizioni di liste entrate alla Camera al primo turno.

Assumendo una soglia anche per le coalizioni di liste, i 210 seggi si potrebbero assegnare anche con sistema uninominale in appositi collegi definiti per tale secondo turno.

Si darebbe vita così al secondo turno ad una consultazione in cui si potrebbero confrontare coalizioni tra liste concorrenti al primo turno, che abbiano superato la relativa soglia, tali da prefigurare coalizioni di governo alternative. Si tratterebbe di un sistema che, pur congegnato alla luce delle ragioni della governabilità, ne consentirebbe la declinazione tenendo conto delle osservazioni sopra espresse.

Concludendo, alla luce delle precedenti osservazioni si può sostenere che *l’italicum* non si concilia con le indicazioni della Corte rese nella sent. n. 1 del 2014, quanto meno sotto il profilo dell’effettiva corrispondenza tra preferenze espresse e risultato elettorale e a causa dell’irragionevole soluzione escogitata per l’assegnazione del premio di maggioranza, perché quest’ultimo, per le modalità con le quali è conferito, neutralizza le preferenze espresse ai candidati di tutte le liste diverse da quella vincitrice al ballottaggio, nel quale è assegnato; cioè come effetto primario penalizza (e neutralizza) le opposizioni.