

Gaetano Azzariti (*)

La riforma elettorale (**)

1. - Prima di esaminare direttamente e nel merito il disegno di legge di modifica del sistema elettorale approvato il 12 marzo 2014 dalla Camera dei Deputati e attualmente in attesa di essere discusso in Senato, ritengo necessario svolgere due rapide considerazioni di carattere generale, ma – a mio modo di vedere – determinanti. In ogni caso esse rappresenteranno le due direttrici entro cui svolgerò le mie riflessioni successive e formulerò i miei giudizi.

Il primo rilievo ha riguardo la sentenza n. 1 del 2014. Per meglio dire, il significato e le conseguenze di questa pronuncia del giudice costituzionale sulla forma di governo. Entro questa prospettiva, qualsiasi cosa si possa ritenere in merito all'ammissibilità ovvero alla fondatezza della decisione assunta¹, deve ammettersi che essa è il frutto di una situazione di preoccupante squilibrio tra i poteri e tra le competenze costituzionalmente definite. In particolare essa segnala lo stato di profonda debolezza del Parlamento, del suo ruolo e della sua capacità di esercitare in concreto i propri poteri costituzionali. Il fatto che, dopo tre chiari moniti della Corte (con le sent. n. 15 e 16 del 2008 e n. 13 del 2012), l'esplicito preannuncio di incostituzionalità formulato dal Presidente della Corte Franco Gallo in

(*) Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

(**) Relazione svolta al II Seminario dell'Associazione Italiana Costituzionalisti "I Costituzionalisti e le Riforme" tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano il 28 aprile 2014.

¹ Tra i tanti commenti della dottrina – oltre a quella citata in seguito - vedi A.M. Poggi, *Politica "costituzionale" e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014*; G. Scaccia, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, entrambi in *Confronti costituzionali.eu* (il sito ha pubblicato diversi interventi su singoli aspetti della decisione della Corte); M. Villone, *La Corte costituzionale sceglie la via maestra*, in *Costituzionalismo.it* (la rivista ha pubblicato diversi interventi su singoli aspetti della decisione della Corte); M. Dogliani, *Una soluzione di "compromesso" seguendo la via tedesca sulla legge elettorale*, in *Nuvole* n. 48/2014; (la rivista ha pubblicato un interessante dibattito svolto a più voci su diversi aspetti della legge elettorale); R. Dickmann, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it*; P. Carnevale, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno alla "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2013 (l'intero fascicolo è dedicato al commento della sentenza 1 del 2014, ma vedi anche il precedente fascicolo n. 1 del 2013 dedicato all'analisi dell'ammissibilità dell'ordinanza di remissione alla Corte costituzionale della legge elettorale); G. Serges, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1/2014.

sede di conferenza stampa (del 12 aprile 2013), nonché dinanzi alla convinzione generalizzata anche in sede politica (almeno nelle dichiarazioni ufficiali di tutti i partiti) della necessità di adottare una nuova legge elettorale, il Parlamento – nonostante tutto ciò – sia rimasto impotente e sia stato il giudice costituzionale a dover svolgere un’opera di supplenza normativa così incisiva non può che essere inteso come una patologia del sistema². Si è parlato, dopo la decisione della Corte, di “schiaffo” al Parlamento, a me pare si sia trattato di uno “scacco” all’intero sistema politico. In piena *crisi di anomia* il rischio maggiore che corre il nostro Legislatore – ma meglio sarebbe dire l’insieme delle forze politiche, tanto di maggioranza quanto di opposizione, che operano all’interno delle istituzioni – è quello di non riuscire a rianimarsi. Per uscire dall’angolo nel quale s’è venuto a trovare a seguito della lunga vicenda che ha condotto alla prima dichiarazione d’incostituzionalità di una legge elettorale in Italia non basta però approvare una nuova legge elettorale purchessia, ben peggio sarebbe riuscire nell’impresa di approvare una legge che poi risultasse di nuovo incostituzionale, magari per le stesse ragioni della precedente³. In tal caso lo “scacco” sarebbe “matto” e le conseguenze imprevedibili.

È questa la ragione che dovrebbe indurre il legislatore – il sistema politico nel suo complesso – a prestare una particolare attenzione ai profili di costituzionalità: libero il Parlamento di scegliere tra i diversi sistemi elettorali, ma dovendo stare molto attento a non cadere di nuovo in errore. In gioco non è tanto la legalità dei suoi atti, bensì – ben più gravemente – la sua stessa legittimazione.

Da qui l’esigenza – che indirizzerà la mia analisi sulla nuova legge elettorale in corso di discussione in Parlamento – di comprendere se ci sono dei rischi – anche solo dei possibili azzardi – di reiterare una normativa non rispettosa dei principi costituzionali, per come sono stati espressi dal giudice delle leggi.

Prima però di accingermi al compito or ora enunciato, un cenno alla seconda considerazione di carattere generale che si pone alla base della mia analisi e dei miei giudizi.

Forse non sarà da tutti condiviso, ma personalmente ritengo che al fondo di molte delle difficoltà che sta attraversando il nostro sistema politico, o se volete – in termini più tradizionali – al fondo degli squilibri della forma di governo, si pone la crisi della

² Sul punto vedi le preoccupazioni espresse ancor prima della sentenza da U. De Siervo, *Alla Consulta un ricorso inammissibile*, in «La Stampa» del 29 novembre 2013

³ S’è persino ipotizzato che il “nuovo” testo del disegno di legge elettorale predisposto dal Governo e in questo momento in discussione al Senato, in considerazione della riproduzione dei medesimi vizi di costituzionalità appena dichiarati dalla Corte costituzionale, possa configurare un’ipotesi di violazione del giudicato costituzionale: cfr. F. Bilancia, *“Ri-porcellum” e giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*.

rappresentanza politica, ovvero di quello specifico fondamento che vale a caratterizzare il tipo di democrazia ("rappresentativa", appunto) che la Costituzione e il costituzionalismo moderno hanno definito. Ed è allora ad essa che dovremmo essenzialmente guardare.

Sbagliato sarebbe però ridurre – come mi sembra troppo spesso avvenga – il problema della rappresentanza politica a quello relativo ai criteri di selezione dei membri degli organi politici di vertice, finendo per assorbire così le problematiche della rappresentanza con quelle della scelta del sistema elettorale. A me sembra, invece, non solo che la crisi della rappresentanza vada ben al di là della scelta di una legge elettorale, ma che - per di più - sia quella a dover rappresentare il parametro per poter giudicare questa. Per ora mi limito a indicare – ma più avanti sarò più esplicito – che è in base alla capacità di consolidare la sfibrata componente rappresentativa del nostro Stato costituzionale democratico che si può giudicare una legge elettorale. Certo, sempre che si voglia ancora conservare, assieme alla componente plebiscitaria, anche il fondamento rappresentativo del nostro ordinamento costituzionale⁴.

2. – Veniamo allora al merito. Con riferimento al disegno di legge elettorale in discussione al Senato a me sembra vi siano sette punti critici. Profili che devono essere indagati non tanto per valutarne la rispondenza ai fini politici perseguiti (legittimi, ovviamente, come tutte le prese di posizione politiche), quanto per evitare il rischio maggiore sopra paventato: un loro possibile contrasto con la Costituzione e i suoi principi, così come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale ovvero in base ad argomentazioni che possono essere poste a fondamento di una futura dichiarazione di incostituzionalità.

Dovrebbe essere superfluo, ma in questi tempi confusi, assistendo con non celata preoccupazione ad un dibattito pubblico nervoso e a prese di posizione spesso sopra le righe, mi sento di dover fare, anche qui, due precisazioni.

La prima è che non credo spetti alla dottrina sostituirsi alla giurisprudenza costituzionale. Questo per dire che di fronte a tanti anatemi ovvero salvacondotti di costituzionalità preventivi formulati da politici saccenti ovvero da intellettuali supponenti, la dottrina deve tornare a svolgere il suo compito di riflettere criticamente, argomentando liberamente sui rischi – se ritenuti tali – di una legge. Spetterà poi alla Corte costituzionale decidere la fondatezza o meno delle questioni che fossero eventualmente sottoposte al suo

⁴ Un equilibrio tra meccanismi rappresentativi ed espressioni plebiscitarie della democrazia che dovrebbe essere definito grazie al ruolo di mediazione dei partiti politici, secondo quanto ebbe a indicare E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* (1958), tr. it. a cura di L. Ciaurro e C. Forte, Torino, Giappichelli, 1994, spec. pp. 90 ss.

scrutinio, mentre spetta principalmente alla dottrina denunciare i limiti delle leggi. A ciascuno il suo.

La seconda e conseguente precisazione è che nessuno può ritenere – come invece nel dibattito pubblico degradato spesso avviene – che i costituzionalisti che sollevano obiezioni sulla costituzionalità di una legge a così alto tasso di politicità, per ciò solo tradiscano il loro ruolo di intellettuali e assumano un improprio ruolo politico. Ciascuno di noi, nella propria ricerca di verità scientifica, esprime una propria sensibilità culturale che lo porta a formulare analisi coerenti con la propria visione del mondo e della costituzione. Ma trovo francamente sconcertante che si sia potuto ritenere che le critiche – fondate o meno che siano giudicate – formulate da molti costituzionalisti impegnati nella propria scienza fossero da degradare a semplici opinioni politiche, che poco avevano a che fare con le questioni più propriamente di diritto costituzionale. Quasi che solo gli apologeti della legge potessero essere considerati i custodi della scienza del diritto costituzionale.

Ritroviamo allora la misura e valutiamo nel merito le argomentazioni proposte.

Le sette criticità costituzionali della legge elettorale, a mio modo di vedere, riguardano i seguenti aspetti: a) il premio; b) le liste; c) il riequilibrio tra i generi; d) la pluricandidabilità; e) le soglie di accesso; f) la diversità tra le normative dei due rami del parlamento; g) l'iter di formazione della legge in concreto seguita. Com'è noto, mentre le prime due questioni sono state oggetto specifico della recente decisione della Corte, così non è per gli altri punti indicati. Nei primi due casi si potrà dunque argomentare – anche o soprattutto – sulla scia del giudizio di costituzionalità, nelle altre ipotesi si dovrà discutere in base ai principi costituzionali ovvero estendendo le logiche che sono deducibili dalla giurisprudenza costituzionale.

2.1. – Iniziamo dal premio. È stato sostenuto che le obiezioni della Corte all'incostituzionalità del premio sarebbero state superate con la previsione di una soglia per la sua attribuzione (il 37% dei suffragi per l'intera coalizione). In fondo, si prosegue, la questione di legittimità costituzionale rivolta alla legge n. 270 del 2005 aveva ad oggetto appunto l'assenza di una soglia minima di voti per l'attribuzione del premio, non il premio in sé. Secondo tale prospettiva, dunque, spetterebbe alla discrezionalità del legislatore – appartenerebbe per intero alla responsabilità della politica - la fissazione dei tetti più o meno elevati per l'accesso ai meccanismi premiali. Il fondamento testuale di questa impostazione si dovrebbe individuare in quel passo della sentenza n. 1 del 2014 che evidenzia come non ci sia "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". Si aggiunge, infine, l'esplicito riconoscimento della legittimità di meccanismi distorsivi della rappresentanza effettuato dalla Corte, non solo in decisioni ormai risalenti (*ex plurimis* n. 43 del 1961; nn. 6, 60 e 168 del 1963; n. 96 del 1968), ma nella stessa ultima sua decisione, quando rileva che le stesse disposizioni censurate – il premio senza soglia – “sono dirette ad agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, ciò che – aggiunge significativamente la Corte – costituisce senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo”. Dunque legittimo il premio, incostituzionale la mancata previsione di una soglia, la cui entità è però rimessa alla discrezionalità del legislatore che la potrà liberamente fissare in considerazione del contesto storico.

A me pare che questa prospettiva non sia condivisibile. Anzitutto perché omette di considerare quella che è la parte più significativa delle sentenza n. 1 del 2014, svilendone il significato e non riuscendo a cogliere i principi che la Corte espressamente formula in tema di premialità elettorale. Quei principi che hanno motivato la dichiarazione d'incostituzionalità nel caso sottoposto a scrutinio, ma che - evidentemente essendo principi – costituiscono anche il limite cui deve attenersi il legislatore futuro.

In effetti, la Corte, dopo aver affermato che non si può rinvenire in Costituzione un solo specifico modello elettorale (il che, sia detto incidentalmente, non è per nulla una novità, essendo state abbandonate da tempo le diverse ricostruzioni che assumevano l'implicita costituzionalizzazione del sistema proporzionale⁵), aggiunge ciò che appare veramente importante ai fini del decidere: “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” (corsivo aggiunto). È dunque la ragionevolezza della scelta del legislatore a dover essere vagliata e a costituire il limite oltre al quale la determinazione parlamentare non può spingersi. Di più, nel corso della sentenza al principio di ragionevolezza la Corte affianca anche quello, parallelo, di proporzionalità.

La Corte indica, inoltre, qual è il limite della ragionevolezza che deve essere fatto valere nel caso in cui il legislatore voglia introdurre un meccanismo premiale inserito in un sistema proporzionale qual è quello della legge 270 (così com'è anche nel caso della nuova

⁵ Sulla scia dello studio di Carlo Lavagna, *Il sistema elettorale nella costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1952, pp. 849 ss. Ma sul punto vedi anche le considerazioni di Gianni Ferrara, *Democrazia e Stato nel capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo* (1979), ora in Id., *L'altra riforma nella costituzione*, Roma, Manifestolibri, 2002, pp. 171 ss. e già in precedenza Id., *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 52.

normativa in discussione al Senato)⁶. Il premio, scrive il giudice delle leggi, non può sacrificare o comprimere in misura eccessiva un interesse costituzionalmente rilevante. Gli obiettivi pur legittimamente perseguiti (l'assegnazione di seggi a liste o coalizioni per conseguire una maggiore stabilità delle maggioranze parlamentari) non possono in nessun caso determinare "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". Parole forti e impegnative pronunciate dalla Consulta, che dovremmo cercare di meditare e di non sottovalutare. Basta richiamare i parametri violati per rendersi conto del *livello costituzionale* della questione di legittimità discussa: il contrasto della norma premiale è stato fatto valere nei confronti degli articoli 1, secondo comma (sovranità popolare), 3 (eguaglianza), 48, secondo comma (libertà ed eguaglianza del voto, non credo si possa far invece riferimento alla sua segretezza o personalità), 67 (rappresentanza nazionale e vincolo di mandato). Dice bene la Corte: sono i principi su cui si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale, le basi materiali della nostra democrazia costituzionale.

Tutto questo induce a ritenere che il vero oggetto della dichiarazione d'incostituzionalità non fosse tanto l'assenza di una soglia, quanto l'irragionevolezza e non proporzionalità del premio. Ed è ciò che porta ad escludere che l'aver ora individuato una percentuale di voti minimi sia di per se sufficiente a porre la nuova legge al riparo da eventuali nuove censure di incostituzionalità⁷.

⁶ La Corte costituzionale, utilizzando l'argomento comparativo, giunge ad affermare che l'adozione, anche solo in modo parziale, di un sistema proporzionale "genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del 'peso' del voto 'in uscita', ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare" (così al punto 3.1 del considerato in diritto). Indicativo anche il richiamo all'esigenza "che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sentenza n. 43 del 1961)" (sempre al punto 3.1 del considerato in diritto).

⁷ Sul punto vedi, tra gli altri, le considerazioni sulla soglia "troppo bassa [che] potrebbe non sfuggire a un ulteriore giudizio negativo delle Corte" di O. Massari, *Italicum: errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2013, p. 4. Vedi anche le osservazioni di G. Demuro, *La sostenibilità del premio di maggioranza*; in *Forum dei quaderni costituzionali*, il quale ritiene possibile misurare la conformità del premio partendo dai principi costituzionali in materia di rappresentanza politica applicando un "test di proporzionalità". Un tentativo di definizione del principio di "non eccessiva distorsività" del premio ottenuto tramite il sostegno del linguaggio matematico è compiuto da G. Lodato - S. Pajno - G. Scaccia, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sentenza n. 1 del 2014*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014. Diversamente S. Ceccanti, *Italicum: come funziona, i problemi di costituzionalità e quelli di merito*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, secondo il quale "è difficile sostenere che sia incostituzionale uno scarto teorico massimo del 15 tra voti e seggi".

Mi rendo ben conto che il criterio posto dalla Corte – quello della ragionevolezza/proporzionalità – sia elastico e dunque sia assai complesso indicare con certezza una predeterminata soglia-limite. Spetterà, eventualmente, alla Corte valutare in concreto – operando un bilanciamento tra le ragioni della stabilità (obiettivo legittimo) e quelle della rappresentanza (valore costituzionalmente protetto) – la ragionevolezza di una soglia che assegna un premio in seggi assai elevato, da attribuire ad una coalizione che complessivamente supera poco più di un terzo dei voti complessivi e che può in realtà ridursi imprevedibilmente nei casi in cui alcune liste non riescano a superare una diversa soglia (questa volta di accesso) del 4,5 % dei voti. In quella sede – se mai ci si dovesse arrivare – il giudice costituzionale potrà dar seguito al principio individuato con la prima sentenza che ha dichiarato l'incostituzionalità di un premio "abnorme", perché eccessivamente distorsivo; potrà valutare se le legittime aspettative generate da un sistema con un impianto proporzionale non vengano disattese da un'attribuzione di seggi aggiuntivi pari a circa un terzo dei voti conseguiti dalla singola coalizione e certamente di molto inferiori rispetto ai voti ottenuti complessivamente dagli altri competitori⁸; potrà stabilire se sia sufficiente la mera fissazione di una soglia che tende a riprodurre, in via di fatto, un esito non molto distante rispetto a quello che è stato conseguito alle ultime elezioni della Camera dei Deputati e che tanto ha fatto discutere (la coalizione di centrosinistra ottenne il 29,54% dei voti validamente espressi tradotti in 345 seggi, mentre alla coalizione di centrodestra con il 29,13 % dei voti ha ottenuto appena 125 seggi, il Movimento 5 Stelle il 25,55% dei voti e 109 seggi, a seguire le liste minori).

In questa situazione non mi arrischierò a "dare i numeri", indicando una determinata *soglia di sicurezza* che sia tale da garantire la non eccessiva compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea (37 – 40 – 45 – oltre il 50% dei voti?). Più utile, mi sembra, richiamare l'attenzione sul rispetto dei principi che dovrebbero indirizzare la scelta di un legislatore costituzionalmente avvertito; attento cioè non solo alle ragioni della Costituzione, ma anche consapevole dei rischi di costituzionalità di una legge elettorale troppo simile alla precedente. Ed è su questo piano che a me sembra di riscontrare una sordità assoluta del sistema politico alle ragioni della Costituzione così come manifestate dal suo custode nella sentenza n. 1 del 2014.

Nessun bilanciamento è ricercato nella nuova normativa, l'unico scopo appare essere, piuttosto, quello di assicurare il raggiungimento di una maggioranza parlamentare che possa garantire in ogni caso – come si sente ripetere – che "la sera stessa delle elezioni si

⁸ Una critica radicale al "premio di maggioranza" è svolta da Gianni Ferrara, *L'idolatria della governabilità, in Costituzionalismo.it* ; Id., *In un Paese civile, in Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2013, il quale osserva come lo stesso appellativo ("premio di maggioranza") sia da ritenersi "falso nel nome, nella sostanza e nell'effetto (...) [poiché] non premia affatto una maggioranza, vanifica quella vera".

possa conoscere chi governerà”⁹. In fondo, in perfetta continuità con la logica che ha sorretto la normativa appena dichiarata incostituzionale¹⁰. Entro questa prospettiva è naturale che le ragioni della rappresentanza possano essere sacrificate oltre ogni limite di ragionevolezza. Non solo assegnando, nell’ambito di un sistema elettorale che permane d’impianto proporzionale, un premio, fosse pure “abnorme”, purché in grado di far conseguire una maggioranza di seggi parlamentari ad una lista o coalizione che abbia riportato una percentuale di voti anche assai limitata, ma per di più – come tra poco vedremo analiticamente – predisponendo un complessivo sistema di sbarramenti volti a limitare l’accesso delle forze minoritarie. Se si somma, pertanto, la bassa soglia per l’attribuzione del premio indicata e le alte soglie di accesso che si pongono in contrasto con le logiche della rappresentanza plurale, si può dubitare che la scelta del legislatore sia ragionevole. Rispettosa, cioè, oltre che delle legittime ragioni della stabilità, anche del valore costituzionale della rappresentanza democratica, sulla quale – ci ha ricordato il giudice costituzionale – “si fonda l’intera architettura dell’ordinamento costituzionale vigente”.

2.2. – Per quanto riguarda invece la questione delle liste bloccate “brevi”, a giustificare la scelta, ritenendola immune da vizi di costituzionalità, nonostante, anche in questo caso, permanga l’impedimento al voto di preferenza per i singoli candidati, si adducono essenzialmente due correlate ragioni. La prima è che certamente la Corte non ha imposto il sistema con preferenza unica che pure è alla base dell’addizione operata dalla Consulta. Al di là delle perplessità che ciò può sollevare sul piano della tecnica processuale utilizzata in relazione al tipo di decisione del giudice costituzionale, che non sembra essere sorretta da “rime obbligate”, non v’è dubbio che, nonostante l’addizione, in questo caso rimane nella discrezionalità del legislatore la definizione dei meccanismi di selezione delle candidature e le specifiche modalità di scelta dei candidati da parte dell’elettore. Lo stabilisce implicitamente la stessa Corte nella sentenza quando rileva che “la disciplina in esame non [è] 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

⁹ In nessun sistema elettorale è dato riscontrare un meccanismo che permetta di assicurare una maggioranza certa in Parlamento. Una pretesa che appare, in verità, assai singolare. È stato anche causticamente affermato, che la vera aspirazione sarebbe quella di conoscere “chi vincerà ... la sera prima delle elezioni”: così F. C. Besostri, *Una testimonianza di sei anni di battaglie*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2013, p. 7.

¹⁰ Come d’altra parte è riconosciuto dagli stessi tecnici che hanno predisposto l’accordo politico che si pone alla base del disegno di legge governativo: cfr. Roberto D’Alimonte, «il Sole 24 Ore» del 21 gennaio 2014 (nel passo richiamato da O. Massari, *Italicum: errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, cit., p. 5.).

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)". Ed è proprio il richiamo alle liste bloccate di pochi candidati presentate in circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte la seconda collegata ragione che fa ritenere legittima la scelta operata nella normativa ora in corso di approvazione al Senato. V'è di più: secondo alcuni è la stessa Corte – nel passo richiamato - ad avere in fondo aperto la strada al legislatore con un *obiter dictum* con il quale si è sostanzialmente ammessa la legittimità costituzionale delle c.d. "liste brevi" in piccole circoscrizioni.

Non riesco a condividere queste argomentazioni. Essenzialmente perché, anche in questo caso, mi sembra non venga tenuta nel dovuto conto la vera *ratio* che ha portato alla dichiarazione dell'incostituzionalità della normativa sul sistema di selezione dei rappresentanti entro le liste concorrenti.

La dichiarazione di incostituzionalità è stata fondamentale determinata dal fatto che con il sistema predisposto dalla legge 270 si "priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è rimessa totalmente ai partiti". Le disposizioni censurate – specifica il giudice costituzionale – sono destinate "a determinare per intero la composizione della Camera e del Senato", con un voto esclusivamente per la scelta della lista, tale da escludere "ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti". L'incostituzionalità è stata dunque determinata dal fatto che si è finito per "alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti". Il che – conclude la Corte - contraddice "il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost."

Se quella ora sintetizzata è la *ratio* che ha determinato la declaratoria di incostituzionalità si tratta di verificare se il nuovo meccanismo adottato sia esente dal medesimo vizio. Se permetta in sostanza che almeno un margine di scelta dei rappresentanti sia rimesso all'elettore, escluso che la designazione dei parlamentari possa invece essere totalmente imputata ai partiti.

In sostanza ci si deve dunque chiedere se la riduzione del numero dei candidati ("lista breve") e l'ampiezza territoriale ridotta delle circoscrizioni siano oltre che condizioni necessarie, anche sufficienti per assicurare il diritto di voto secondo quanto ricostruito dalla sentenza¹¹.

¹¹ Riccardo Chieppa, *Postilla al seminario del 29 gennaio 2014 "Le Corti e il voto"*, in *Nomos: Le attualità del diritto*, n. 3/2013, p. 6 definisce "norme suicide" quelle predisposte nel sistema di liste bloccate per la totalità degli eletti. Aggiungendo una previsione: "Ma le norme, come le sentenze 'suicide', si sa bene come finiscono".

Il punto debole – a rischio di essere fatto valere come ragione di incostituzionalità – del meccanismo complessivo predisposto nel disegno di legge in discussione al Senato deve essere rinvenuto nel doppio collegamento che in concreto opera per la distribuzione dei seggi. È vero che si può ritenere che le liste brevi presentate nei singoli collegi possano garantire la “conoscibilità” all’elettore dei candidati, ma poi, in un sistema proporzionale, la distribuzione nazionale o comunque pluricircostrizionale dei seggi rende nuovamente indeterminato il rapporto elettore-eletto. È certamente possibile, infatti, che il voto espresso in un determinato collegio a favore di un candidato (*recte*: di una lista di candidati) sia utilizzato per contribuire all’elezione di tutt’altro parlamentare in una diversa circoscrizione. Sicché il voto dell’elettore torna ad essere esclusivamente per la lista di partito, privando di nuovo l’elettore del diritto di influire sulla scelta dei propri rappresentanti. Sarà ancora il partito a selezionare i candidati cui si aggiungerà un tasso non indifferente di casualità (soprattutto per i partiti minori che potendo ottenere solo pochi eletti non saranno in grado di controllare la distribuzione dei quozienti elettorali nelle diverse circoscrizioni). Un’elevata indeterminatezza ovvero – almeno per i partiti minori – una vera e propria fatalità nella distribuzione dei seggi rispetto alla presentazione delle liste che già di per sé potrebbe essere fatta valere come indice di una più generale irragionevolezza dell’intero sistema elettorale, e far dunque propendere per l’incostituzionalità dell’intera normativa.

Il caso, le liste elettorali circoscrizionali fittizie (e un po’ truffaldine, per la verità), le determinazioni delle segreterie dei partiti nel predisporre autonomamente le candidature da distribuire poi a livello nazionale entro piccole circoscrizioni, governeranno il sistema di scelta della rappresentanza: forse un sistema incostituzionale, certamente un pessimo meccanismo di selezione della nostra classe politico-parlamentare.

2.3. – Con riguardo alle altre criticità costituzionali presenti nel disegno di legge elettorale, come s’è già rilevato, non ci si potrà affidare alla sentenza della Corte, concernendo aspetti che non hanno costituito oggetto del giudizio di costituzionalità. Cionondimeno palesi appaiono i principi costituzionali coinvolti.

Anzitutto esaminiamo la questione, assai dibattuta in sede di approvazione del disegno di legge in prima lettura alla Camera, del riequilibrio di genere. In realtà nella normativa non è del tutto assente una disposizione che tende a garantire la presenza nelle liste di entrambi i sessi [“nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali non possono esservi più di due candidati consecutivi del medesimo sesso”: art. 1, co. 9, lett. b)]. Ma ciò che fa principalmente dubitare che tale disposizione si possa considerare una

misura di effettiva “promozione” delle pari opportunità, conforme a quanto stabilito dall’art. 51 cost., è collegata, ancora una volta, al perverso meccanismo di distribuzione dei seggi che disattende ogni logica legata alla composizione della singola lista. Infatti, data la frammentazione delle circoscrizioni, neppure i partiti maggiori potranno aspirare ad ottenere un numero elevato di parlamentari nei singoli collegi. Pertanto la possibilità di essere eletti sarà riservata esclusivamente ai capilista e, nei partiti maggiori, solo ad alcuni tra coloro che verranno collocati tra i primissimi posti dell’elenco di lista. Inserire un genere sottorappresentato dal terzo posto in poi equivarrebbe ad una sicura esclusione dalla competizione elettorale. In un sistema siffatto (prescindendo ora dalle critiche al complessivo sistema ad alto tasso di casualità - e dunque sospetta irragionevolezza - che son state sopra evidenziate), la promozione delle pari opportunità non è facile in assoluto (la logica della casualità fortuita nell’assegnazione dei seggi tra la medesima lista non guarda in faccia al sesso), e comunque non può operare se non nei termini stretti della distribuzione delle candidature di vertice delle liste¹².

2.4. - Ed è proprio per ridurre il tasso di casualità nella distribuzione dei seggi che è stata conservata la disposizione concernente la pluricandidabilità. La possibilità di candidature multiple era stata esclusa nel testo base presentato alla Camera, reintrodotta poi in sede di approvazione. Pertanto, attualmente il disegno di legge permette ad un singolo candidato di presentarsi in liste con il medesimo contrassegno “fino ad un massimo di otto collegi plurinominali” (art. 1, co. 10, in precedenza non era indicato nessun limite). La misura è stata giudicata necessaria al fine di ridurre il rischio (corso soprattutto dai partiti medi che si coalizzano con i maggiori) che, per la volontà del caso più ancora che per volontà degli elettori, alcuni leader di partito non riescano ad ottenere il seggio. Entro una logica strettamente politicista (ma anche molto autoreferenziale) si può forse comprendere l’esigenza di creare delle facilitazioni alla competizione dei leader, che non possono venir abbandonati alla roulette dell’assegnazione dei seggi. Dal punto di vista costituzionale però nessun pregio possono avere queste motivazioni. Anzi, in caso possono rilevare per evidenziare la discriminazione tra i candidati di uno stesso partito (tra i soggetti pluricandidati e gli altri). Non solo. Come ha incidentalmente rilevato la Corte – sempre nella sentenza n. 1 del 2014 – la possibilità di candidature multiple e della conseguente facoltà di optare per le altre circoscrizioni se plurieletto sulla base delle indicazioni di partito si riflette in un’ulteriore limitazione della libertà dell’elettore e del suo diritto di

¹² Lorenza Carlassare ha sostenuto la necessità di adottare il meccanismo della “doppia candidatura” per i capilista per garantire una soluzione ragionevole ed efficace al principio della pari opportunità: cfr. L. Carlassare, *La legge elettorale Berlusconi – Renzi e le sue varie illegittimità*, in *Articolo21.org*.

voto. Infatti, non solo quest'ultimo rischia di votare per un candidato solo in apparenza "riconoscibile" perché inserito in una lista breve, per poi scoprire di aver favorito invece l'elezione di altro candidato a lui del tutto sconosciuto; questo stesso elettore potrebbe alla fine anche dover rimettere la scelta di chi debba essere eletto nelle mani di un candidato plurieletto¹³. Non so se tutto ciò possa considerarsi irragionevole, mi sembra in ogni caso un modo per allargare ulteriormente il distacco tra rappresentati e rappresentanti. Del che, di questi tempi, non mi sembra si senta il bisogno.

2.5. - Un'evidente disparità tra i competitori (liste e coalizioni) si realizza con il sistema articolato delle soglie di sbarramento all'accesso al riparto dei seggi. Com'è noto, tre sono le soglie principali: il 4,5% per i partiti che si coalizzano entro raggruppamenti che complessivamente superano il 12%, dei voti validi espressi, mentre le singole liste non collegate devono ottenere almeno l'8% dei voti validi espressi. Un insieme di criticità si cumula in questo dedalo di percentuali. Anche in questo caso è chiara la ragione politica che si pone alla base della scelta di diversificare le *chances* tra i competitori politici. Rafforzare la governabilità ostacolando la rappresentanza di tutti i soggetti politici che non ottengono un vasto consenso (superiore al 4,5%) e in particolare di quei soggetti non omogenei (non coalizzabili) che rimangono comunque esclusi salvo l'ipotesi veramente eccezionale di un partito che da solo consegua ben l'8% dei voti validi complessivamente espressi (nella situazione data in Italia, com'è ben noto, un solo competitor non coalizzabile può aspirare a raggiungere un tale traguardo). C'è da chiedersi se le ragioni di governabilità espresse siano compatibili con quelle della rappresentanza che pure la Corte vuole siano salvaguardate. Come peraltro abbiamo già in precedenza rilevato è necessario considerare che queste soglie plurime e discriminatorie di accesso si vanno a sommare a quelle di natura premiale. Concorrendo entrambe a una torsione della rappresentanza politica eccezionale, tanto più se riferita ad una legge che continua a mantenere un impianto di distribuzione dei seggi di carattere proporzionale.

Il combinato disposto tra le due soglie (di accesso e per il conseguimento del premio) può aggravare l'irragionevolezza del sistema complessivo. Se già appare assai ridotta la soglia premiale posta al 37% dei voti validamente espressi, essa, in virtù del meccanismo degli sbarramenti, può venir meno. Senza neppure una possibilità di controllo sulla riduzione in percentuale che potrebbe alla fine premiare un'unica lista che abbia superato la sola soglia minima dei suffragi. Il meccanismo perverso che permetterebbe quest'esito abnorme è ben

¹³ Secondo Paolo Caretti, *Perplexità e dubbi sulla proposta di nuova legge elettorale*, in *Articolo21.org*, "se dovesse rimanere la possibilità delle candidature plurime è chiaro che anche liste brevi finirebbero per tradire il diritto alla conoscibilità dei propri rappresentanti che la Corte ha intestato agli elettori".

noto: sebbene le liste coalizzate che non superano il 4,5% dei voti validamente espressi non possano accedere al riparto dei seggi, cionondimeno i suffragi da questi ottenuti sono egualmente computati per il conseguimento della soglia premiale. A tutto vantaggio delle liste maggiori. Nulla peraltro può escludere che una serie di liste (in ipotesi tutte salvo una che supera il 4,5%) concorrano ottenendo il premio che andrebbe a favore dell'unica lista sopravvissuta, la quale finirebbe per conquistare la maggioranza dei seggi con una percentuale di voti ben inferiore al 37%. A ben vedere, l'unica soglia inderogabile per ottenere in premio la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera coincide dunque con la minore tra le soglie di accesso. Volendo ragionare per paradossi (ma anche per via di logica) può ipotizzarsi l'eventualità dell'esclusione di una lista non coalizzata che non ha conseguito l'8% dei suffragi, mentre il premio essere conquistato da un'unica lista di coalizione che abbia ottenuto un minore consenso la quale – nel caso tutti gli altri alleati non superino il 4,5% - si vede comunque assegnare la maggioranza dei seggi. Sarà pure un caso di scuola, ma il paradosso appare evidente.

Può tutto ciò essere giustificato dalle esigenze della governabilità? Sospetto si debba ripetere - con le parole della Corte - che si rischia l'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica.

Deve inoltre considerarsi un'altra serie di criticità del sistema delle soglie. La loro differenziazione (tra il 4,5 e l'8%) tende a favorire le coalizioni. Può ritenersi una sollecitazione legittima, nonché opportuna (*recte*: congrua rispetto alle finalità perseguite)? Non si corre il rischio – a proposito di legittimità – di comprimere impropriamente la libera determinazione dei partiti o movimenti e così violare il principio dell'eguaglianza (almeno "ai nastri di partenza") tra i competitori politici? È evidente, infatti, che il traguardo dell'8% risulta essere proibitivo per quasi tutti i partiti o movimenti. Alcuni potrebbero eventualmente aspirare a superare la soglia inferiore, ma sarebbero invece "costretti" (politicamente costretti, s'intende) a presentarsi in coalizione, solo per ragioni di "convenienza" ovvero "sopravvivenza". Può una normativa di favore per le coalizioni spingersi sino al punto da "imporre"? La libera determinazione delle politiche – quella delle alleanze in particolare – e i diritti politici correlati non vengono eccessivamente compressi? E poi, la disparità tra i partiti e movimenti è ragionevole ovvero si basa esclusivamente su un'esigenza politica di stabilità che si torce in una discriminazione del diritto costituzionale al voto passivo? Per non parlare delle ragioni di opportunità di siffatto meccanismo che si definisce al fine di favorire le coalizioni. Esso, infatti, costringendo le parti politiche a coalizzarsi per ragioni di convenienza produrrà, inevitabilmente, coalizioni "insincere", destinate a venir meno subito dopo l'esito elettorale, una volta conseguiti i risultati auspicati. Nel caso poi in cui si sia parte della

coalizione vincente, spartendosi anche i seggi ottenuti per via del premio, ma non perciò potendosi far valere – certamente non sul piano normativo, ma neppure su quello propriamente politico – un vincolo di coalizione.

Difficile inoltre giustificare la regola che esclude dalla ripartizione dei seggi le forze coalizzate che non superano la soglia di accesso, ma che ciononostante pretende di far valere i suffragi conseguiti al fine del calcolo del risultato complessivo della coalizione. Si sono già rilevate le distorsioni che questo meccanismo determina per il calcolo della soglia premiale (quella del 37%). Si vuole ora solo aggiungere un rilievo ulteriore: come si può giustificare l'esistenza di voti che possono essere decisivi per ottenere una mitizzata stabilità, che concorrono alla ripartizione dei seggi (della coalizione), ma che rimangono pur sempre senza rappresentanza? Nel dibattito politico s'è paventato il rischio che in tal modo si potessero favorire scambi impropri di favori o di interessi. Dal punto di vista propriamente giuridico mi chiedo quale fondamento costituzionale può avere una simile bizzarria.

Sulle soglie di accesso v'è, infine, un'ultima considerazione. L'esclusione dalla rappresentanza delle forze non coalizzate che non superano l'8% è assai elevata. Anche in questo caso non discuterò di numeri o percentuali, mi chiedo solo se sia una misura congrua. In assoluto (com'è noto in Europa solo in Turchia, per ragioni assai particolari, è prevista una soglia superiore¹⁴), ma anche in base al principio di realtà. Un principio di realtà che valuterei sotto due collegati aspetti. Da un lato, vorrei chiedermi se è ragionevole escludere dall'organo della rappresentanza democratica una fetta così elevata di elettori, ovvero se anche in questo caso non possa ritenersi eccessiva la compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali della sovranità popolare (art. 1), della rappresentanza politica nazionale (art. 67), dell'eguaglianza del voto (art. 48), del diritto di tutti i cittadini di concorrere con metodo democratico tramite i partiti a determinare la politica nazionale (art. 49). Dall'altro, m'interrogo sull'opportunità di disincentivare la partecipazione, favorendo al contrario l'esclusione politica, la "passività delle masse", in questa fase storica. Mi sembra di poter dire che solo una classe politica disattenta al sociale può concepire una strategia di esclusione in un momento in cui la distanza tra il Palazzo e la piazza va pericolosamente

¹⁴ Sulle legge turca del 2002, che prevede uno sbarramento del 10% per l'accesso al Parlamento, vedi le particolari circostanze evidenziate dalla sentenza delle Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 8 luglio 2008 (Yumak e Sadak vs Turchia). La Corte di Strasburgo ha affermato che *in via generale* una soglia del 10 % appare eccessiva, tuttavia, in considerazione delle particolari circostanze d'emergenza in cui si sono tenute le elezioni turche e in virtù di alcune compensazioni previste da quell'ordinamento, *nel caso concreto*, ha escluso che tale soglia abbia prodotto effetti tali da compromettere le elezioni svoltesi.

estendendosi. Basta pensare al progressivo aumento dell'astensione e alle pulsioni populiste da molti stigmatizzate, ma da nessuno seriamente contrastate¹⁵.

2.6. – Com'è noto, inoltre, in base ad un accordo politico intervenuto nel corso della discussione alla Camera per l'approvazione delle nuove norme elettorali, in previsione di una possibile modifica costituzionale relativa al nostro attuale sistema bicamerale, si è rinunciato ad approvare l'articolo 2 del testo base riguardante le modalità di elezione del Senato della Repubblica. Pertanto, ove dovesse concludersi l'iter di formazione delle legge elettorale in discussione al Senato, senza un ravvedimento sul punto, a Costituzione vigente, avremmo una normativa elettorale relativa all'elezione della Camera dei Deputati assai diversa da quella del Senato della Repubblica. A quest'ultimo organo si applicherebbe ancora il sistema definito con la legge n. 270 del 2005 così come risulta a seguito della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale. Si avrebbero di conseguenza due complessi normativi per l'elezione dei due rami del Parlamento tra loro totalmente incompatibili, fonte di gravi irrazionalità di sistema. In tal caso le stesse finalità della riforma elettorale – così intensamente perseguite – finirebbero per venir meno: alla governabilità "assoluta" e certa di un ramo del Parlamento si andrebbe ad affiancare un organo con le medesime funzioni (a Costituzione invariata rimane il bicameralismo perfetto) composto in base a criteri che "assicurano" un diverso esito, con la prospettiva di una paralisi non solo della governabilità, ma dell'intero sistema politico e parlamentare. In questa ipotesi si potrebbe ben far valere il medesimo principio che ha portato la Consulta a dichiarare l'incostituzionalità della normativa premiale del Senato, rilevando l'inidoneità della normativa (del premio di maggioranza assegnato su base regionale) al raggiungimento dell'obiettivo perseguito della stabilità delle maggioranze parlamentari. Il risultato casuale, determinato dall'irrazionalità e contraddittorietà dei criteri di assegnazione dei seggi, rischia di vanificare l'esito ricercato ovvero rende impossibile una rappresentanza politica nazionale. L'incostituzionalità dichiarata dalla Corte ha riguardato in fondo una situazione più circoscritta, concernendo "solo" la composizione dell'organo Senato, nel nostro caso la paralisi coinvolgerebbe – si ripete - l'intero sistema politico e parlamentare.

Quest'esito stravagante verrebbe rimesso in discussione se ci dovesse essere una modifica costituzionale che escludesse dal circuito della rappresentanza politica diretta uno dei due

¹⁵ Sul punto vedi L. Ferrajoli, *Come raddrizzare l'Italicum*, in *Costituzionalismo.it*, il quale sottolinea come il sistema di alte soglie di accesso individuate nel disegno di legge elettorale produrranno "l'effetto di un aumento ancor più rabbioso delle astensioni, di una riduzione del pluralismo e di un'ulteriore crescita della distanza tra ceto politico e società".

rami del Parlamento. Non una modifica costituzionale del bicameralismo perfetto, bensì l'abrogazione del Senato – nell'ipotesi di introduzione di un sistema monocamerale – ovvero la conservazione dell'organo senatoriale (eventualmente con una diversa denominazione) privato però di una purchessia elettività diretta. È noto che è quest'ultima l'intenzione dell'attuale Governo della Repubblica. Vorrei in proposito svolgere le seguenti osservazioni. Anzitutto, dovrebbe essere chiarito che l'auspicio di una futura – e inevitabilmente incerta – modifica costituzionale non può legittimare l'introduzione *medio tempore* di una normativa ordinaria incostituzionale. Un accordo politico – peraltro contestato e comunque rimesso alla libertà della dialettica parlamentare – può avere una funzione propagandistica e farsi valere come impegno per porre in essere un'attività conseguente da parte dei soggetti politici contraenti l'accordo stesso, ma non gode certo di alcun pregio costituzionale, né può essere fatto valere in sede di giudizio di costituzionalità. Inoltre, vorrei segnalare che una legge che produce la paralisi del sistema politico e parlamentare non solo finirebbe per limitare, condizionare o paralizzare molti dei poteri presidenziali, quello di scioglimento in particolare, ma sarebbe – a mio parere – difficilmente promulgabile dal capo dello Stato. Posso solo aggiungere che – a tutto concedere – se anche si arrivasse, com'è negli auspici dell'attuale Governo della Repubblica, ad una riforma della Costituzione che prevedesse l'elezione diretta solo per la Camera dei Deputati, i tempi di approvazione delle leggi costituzionali impedirebbero per un tempo indeterminato e non breve la promulgazione della legge elettorale (secondo l'ipotesi ora formulata) ovvero lo scioglimento di entrambe le Camere (semmai fosse promulgata la legge). Perché mai – viene ingenuamente da chiedersi – questa fretta sulla legge elettorale se essa poi non potrà essere applicata se non dopo (semmai ci sarà) la riforma costituzionale?¹⁶ Coerenza e logica (ma le stesse ragioni di velocità nell'approvazione della nuova legge elettorale) avrebbero dovuto sollecitare, a Costituzione invariata, ad un'approvazione di una normativa analoga – se non identica – per entrambi i rami del Parlamento, per poi, nell'ipotesi di una modifica del sistema bicamerale, operare un ulteriore conseguente cambiamento. Se, in un futuro più o meno prossimo, il Senato della Repubblica non dovesse più essere composto da membri eletti direttamente basterebbe – a quel punto – stabilire l'abrogazione della relativa normativa, ovvero, ancor più semplicemente, prendere agevolmente atto dell'avvenuta abrogazione in via di fatto.

¹⁶ Con riferimento all'esclusione del Senato della normativa elettorale in corso di approvazione (ma più in generale la critica sembra rivolta all'intero disegno di legge) Federico Sorrentino ritiene ci si trovi dinanzi all'«ennesimo imbroglio costituzionale» (F. Sorrentino, *Imbroglio costituzionale*, in *Articolo21.org*). Sul punto vedi anche le considerazioni critiche svolte nell'ambito dello stesso forum da A. Pertici, *Mezzo Italicum, nessuna scelta (o quasi)* e da R. Zaccaria, *Legge elettorale: una grave ferita al principio democratico. 10 ragioni per dire di no alla nuova legge elettorale*.

2.7. - L'ultima criticità costituzionale che vorrei esaminare è relativa all'iter di formazione della legge che è stata in concreto seguita nel corso della discussione alla Camera dei Deputati. Le leggi elettorali sono tra quelle che, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 72, devono necessariamente essere esaminate, secondo la procedura normale, prima dalle Commissioni competenti e poi dall'Aula. Non è nella disponibilità né del Regolamento della Camera né, tantomeno, degli organi preposti all'organizzazione dei lavori parlamentari (Presidente e Conferenza dei presidenti dei gruppi), la scelta in merito all'iter della legge nei casi espressamente indicati nell'articolo 72, ultimo comma. Non dovrebbe dunque ritenersi possibile omettere nessuno dei due passaggi indicati (Commissione e poi Aula). I lavori di Commissione in sede referente (così come definiti analiticamente e in tutti i suoi passaggi dall'art. 79 del Regolamento Camera) ricomprendono le tre classiche fasi della discussione generale, dell'analisi e approvazione dei singoli articoli, della votazione finale sulla relazione per l'Assemblea. In ogni caso, poi, scopo essenziale del lavoro referente della Commissione è di "provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo" (così si esprime il 4 comma dell'art. 79 del Regolamento Camera). Dovrebbe escludersi l'ipotesi che esigenze di abbreviazione dei tempi o ragioni collegate all'organizzazione generale dei lavori possano spingersi sino ad incidere sulla funzione stessa della Commissione, ovvero che possano indurre la Commissione interessata a rinunciare ad esaminare (o interrompere l'esame di) un disegno di legge nelle materie previste. Lo snaturamento del lavoro della Commissione (estromessa dal - o limitata nel - proprio potere istruttorio) si rifletterebbe in una violazione diretta dell'art. 72 della Costituzione, che assegna - essa direttamente - una competenza autonoma e distinta rispetto a quella dell'Aula¹⁷. Eppure, nel caso che ci interessa, ragioni di fretta, forse motivi di opportunità politica o di tattica parlamentare hanno indotto a non far completare l'esame della Commissione Affari

¹⁷ Secondo quanto espressamente recita l'articolo 72: "Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale". Il corsivo - ovviamente aggiunto - indica, anche dal punto di vista dell'interpretazione letterale, una *successione e distinzione* di compiti tra il lavoro istruttorio della Commissione e quello ulteriore dell'Aula. Solo mediante i "procedimenti abbreviati" si può derogare, giustappunto, a questo doppio e distinto esame, privilegiando il lavoro delle Commissioni (in sede deliberante ovvero redigente). L'ultimo comma dell'art. 72, posto a garanzia dell'iter "normale" (Commissione e poi Aula), porta ad escludere che si possano abbreviare le fasi procedurali in materie particolarmente delicate. Nel testo, in fondo, si sostiene solo che tra il divieto costituzionale di "abbreviare" e l'esigenza politica di "accelerare" dovrebbe prevalere la prima sulla seconda.

costituzionali, interrompendo d'improvviso la discussione per dare mandato al relatore di riferire direttamente all'Aula¹⁸.

Purtroppo, in Parlamento non è infrequente assistere a simili brusche accelerazioni. Potrebbe dunque affermarsi che la "criticità" costituzionale che stiamo esaminando non riguarda solo la legge elettorale, semmai la crisi del parlamentarismo e la disinvoltura delle regole parlamentari. Dietro l'usbergo degli *interna corporis* si sono consumate non poche violazioni dei diritti costituzionali. Ciò non toglie però che in questo caso si sia forzata la mano oltre il dovuto, si sia applicata cioè una prassi, deprecabile in generale, in un'ipotesi (obbligatorietà della procedura normale) espressamente prevista e regolata dalla costituzione. È accettabile un iter di formazione che si volga in contrasto con quanto prescritto dalla Costituzione? L'impossibilità di sindacato degli *interna corporis* giustifica e legittima una violazione diretta di una disposizione costituzionale? Essa può essere sanata dalla dichiarazione della volontà dell'organo parlamentare effettuata da parte del suo Presidente? Ed in ogni caso, ritengo sia legittimo – forse doveroso - da parte della dottrina segnalare e lamentarsi di una prassi che tende ad escludere ruolo e funzione costituzionale delle Commissioni parlamentari, per trasformarle in *camere d'attesa* per i lavori dell'Aula.

3. – Sono state evidenziate sette criticità costituzionali della legge elettorale in discussione al Senato. Se dette "criticità" si debbano tradurre in veri e propri vizi di costituzionalità sarà la Corte a stabilirlo. Sempre che la legge venga approvata, non venga modificata nei punti controversi dal Senato, si riesca per la seconda volta a giungere dinanzi al giudice delle leggi. La dottrina, nei suoi primi commenti, si mostra divisa, e a fronte di molti dubbi sulla costituzionalità (sui profili qui esaminati o su altri aspetti diversamente interpretati) espressi da alcuni commentatori, si registrano anche diverse certezze, *critiche alle critiche*. D'altronde, non può stupire che su questioni di fondo la dottrina si divida, soprattutto in questi tempi confusi. Ciò che colpisce però è altro: è l'impermeabilità della politica alle questioni di costituzionalità. Non siamo difatti di fronte solo ad una disputa accademica, ad un confronto, in punta di diritto, tra costituzionalisti. È in gioco anche la credibilità della politica, la sua legittimazione più profonda.

¹⁸ La Commissione era ancora in fase di discussione sul complesso degli emendamenti quando al termine della riunione del 28 gennaio i lavori venivano rinviati per il seguito dell'esame ad altra seduta. Alla ripresa, il 30 gennaio, il Presidente, anziché proseguire l'esame e la discussione degli emendamenti, si limitava a porre in votazione "la proposta di conferire il mandato al relatore a riferire in senso favorevole in Assemblea sul testo unificato adottato come testo base dalla Commissione" (vedi il resoconto stenografico dei lavori della Commissione Affari Costituzionali, sito Camera).

Dinanzi a questo rischio può la politica non prestare attenzione ai dubbi che da parte di molti sono stati manifestati? Può pensare di cavarsela con una battuta di spirito o di scherno? Non mi sento depositario della verità e ritengo possibile che le perplessità dei critici (non le mie personali perplessità, ma quelle di una parte consistente della comunità di studiosi alla quale appartengo) possano essere diversamente valutate in sede di giudizio di costituzionalità sulla legge elettorale. “Me ne farò una ragione” come da ultimo si ama ripetere, forse con poca eleganza. E tra le “ragioni” ci sarebbe certamente la soddisfazione di avere evitato il tracollo del sistema politico (*salus rei publicae*). Ma può il sistema politico correre questo rischio? L’invito che mi sento di formulare è dunque alla cautela, al non considerare il dubbio sulla costituzionalità di un atto, una legge, una riforma proposta, solo come un ostacolo da superare, un tentativo d’intralcio, comunque espresso per puro spirito di conservazione (conservazione della superiore legalità costituzionale?).

Si discuta in sede parlamentare e si abbandonino i toni ultimativi¹⁹. Anche perché, dopo l’approvazione di questa legge, si tornerà assai probabilmente di nuovo alla Corte costituzionale, e ad essa spetterà pronunciare *l’ultima parola*. Dopo la sentenza n. 1 del 2014 non si può più infatti confidare sulle difficoltà di natura processuale che hanno impedito sin qui il sindacato di costituzionalità sulle legge elettorali, che hanno fatto attendere otto anni per giungere alla dichiarazione d’incostituzionalità di una legge da tutti considerata incostituzionale. Dal giorno in cui è stata depositata la sentenza n. 1 del 2014 le porte della Consulta sono state aperte ai giudizi in materia²⁰. Potremmo ancora per un poco discutere l’estensione e si dovranno meglio precisare i confini entro cui potranno sollevarsi le questioni di legittimità (al limite: tutti i tipi di giudici ordinari d’ufficio o su istanza di qualunque cittadino in ogni caso e in ogni fase di un processo qualora dovesse lamentare la lesione del proprio diritto politico al voto in ogni fase e contro ogni atto del procedimento elettorale?), ma non si può dubitare che ormai la strada per il Palazzo della Consulta sia stata tracciata e verrà rapidamente imboccata subito dopo l’approvazione di una legge fortemente contestata.

Non sarà facile per la Corte tornare a giudicare. E qualcuno confida già – al di là del merito delle questioni – sul tradizionale *self-restraint* della Corte, tanto più in scelte del legislatore così controverse e a così alto tasso di politicità. D’altronde, s’è già detto degli effetti di

¹⁹ Richiamandosi all’istituto del libero mandato, auspica un’approfondita discussione in sede parlamentare G. Ferrara, *L’idolatria della governabilità*, cit.

²⁰ Com’è stato rilevato da più parti: cfr. B. Caravita, *La riforma elettorale alla luce della sentenza 1/2014*, in *Federalismi.it* n. 2/2014, p. 1; F. Bilancia, *“Ri-porcellum” e giudicato costituzionale*, cit.; C. De Fiore, *La porta della Consulta è ormai aperta*, in *Costituzionalismo.it*; A. Gigliotti, *La riforma elettorale e il “Gattopardo”*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2013, p. 2.

delegittimazione dell'intero sistema politico che una seconda pronuncia d'incostituzionalità da parte del giudice delle leggi produrrebbe, che rende non auspicabile una tale decisione. C'è poi chi confida sulla diversa sensibilità dei giudici e sulla mutata composizione della Corte che dovrà effettuare il sindacato della prossima legge elettorale. Sono tutte variabili che rendono difficile ogni previsione, ma che non valgono ad escludere i dubbi che sono stati avanzati, non certo per puro spirito polemico, e che riguardano il complesso della legge in discussione al Senato. Varrebbe la pena fermarsi un attimo a riflettere. Se l'azzardo in politica è lecito, la prudenza è d'obbligo quando sono in gioco principi di fondo del sistema costituzionale.

4. – Vorrei terminare questa mia analisi sui vizi di una legge interrogandomi sul perché della legge. Intendo cioè considerare le ragioni culturali, politiche e di sistema che sono a fondamento del disegno di una legge elettorale che sembra avere come suo scopo principale la riduzione ai minimi termini della rappresentanza e del pluralismo politico, a favore di una perenne e mai appagata esigenza di governabilità comunque e in ogni caso.

Se volessimo andare alla radice del problema dovremmo affrontare la questione dei modelli di democrazia. È abbastanza evidente, infatti, che le norme sulle modalità di selezione dei rappresentanti, non potendo più riguardare misure drastiche come la limitazione del suffragio (in caso definendo più o meno estesamente i titolari dei diritti politici e lo spazio della cittadinanza), rispecchiano comunque l'idea di democrazia dei proponenti. Ed è su questo terreno, il più essenziale e profondo, che si riscontra l'assoluta continuità tra il vecchio e il nuovo²¹. Tanto la legge n. 270 del 2005 quanto il disegno di legge in discussione al Senato tendono ad assecondare le logiche proprie del modello riconducibile alla *democrazia d'investitura*, favorite nei tempi più recenti dall'estendersi della componente plebiscitaria (ovvero, nella sua forma degenerata, populista) entro i nostri sistemi politici. L'intera sfera della politica viene tendenzialmente ricondotta al solo momento elettorale e questo viene semplificato, facendo astrazione del suo contenuto reale, riducendolo ad un forma spettacolare e un po' teatrale di duello, neppure più tra forze politiche, bensì tra leader. Per questo quel che conta non è garantire il pluralismo, la rappresentanza reale degli interessi sociali e culturali, bensì esclusivamente la decisione e la possibilità di governare. La legge elettorale deve assicurare il potere di governare anche senza popolo, o almeno anche senza la maggioranza del popolo votante. Al conflitto e alle

²¹ Evidenzia la continuità tra il vecchio e il nuovo sistema anche F. Lanchester, *Dal porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2014, il quale aggiunge che – a suo parere – la nuova normativa non risolve in alcun modo i problemi di costituzionalità evidenziati dalla Corte costituzionale. *Contra* S. Ceccanti, *Amicus Fulco, sed magis amica veritas*, *ivi*.

esigenze di mediazione che la democrazia rappresentativa (“democrazia di mediazione”) impone, con le conseguenti lentezze per la ricerca del consenso e del compromesso tra le forze politiche, si contrappone la velocità e il cambiamento come valori in sé, come categorie post-politiche, se non direttamente anti-politiche²².

Un cambiamento e una velocità che, privati di contenuto e affrancati dalla politica intesa come regolazione di interessi di soggetti reali entro prospettive di emancipazione complessivi, perlopiù si limitano ad assecondare le tendenze in atto. Avvitandosi su se stesse: al distacco dalla politica si risponde rendendo la politica autosufficiente, comunque in grado di governare anche se espressione di una sempre più ridotta minoranza. Il potere si svincola sempre più dal consenso della maggioranza dei consociati²³.

Queste tendenze di mutazione profonda delle nostre democrazie non sono recenti né limitate al nostro Paese. In Italia, da almeno vent’anni assistiamo ad una progressiva verticalizzazione del sistema politico e istituzionale, ad una riduzione della rappresentanza (l’affermarsi del modello maggioritario ne costituisce una sua plastica formulazione, sebbene non sia solo una questione di modifica dei sistemi elettorali). È un processo irreversibile? Non so dire. Osservo semplicemente che la “svolta” annunciata, con la predisposizione della nuova legge elettorale (nonché, analogamente, anche le riforme costituzionali promosse dal Governo), si pone in sostanziale continuità con il passato, almeno se si guarda al fondo dei modelli di democrazia propugnati. La cultura politica dominante insegue i tempi, avendo ormai rinunciato a formarli. I partiti politici (ovvero quel che rimane di essi) non promuovono più il futuro, in caso alimentano i vizi del presente e li traducono - se non in virtù - in politiche nazionali, cui concorrono in nome di “tutti i cittadini”: ad una cittadinanza indeterminata corrisponde una politica invertebrata. E, conseguentemente, un sistema elettorale il cui unico scopo è “sapere la sera delle votazioni chi governerà per i successivi cinque anni”.

Se si volesse provare ad uscire dalla palude, segnando una soluzione di continuità con il passato, dovremmo ricercare soluzioni ben più radicali e critiche rispetto alla nostra storia recente. Potremmo magari provare ad invertire la rotta, aprendo le porte alla rappresentanza reale, al pluralismo sociale e culturale, favorendo la partecipazione e la cittadinanza attiva. È vero: in tal modo non avremmo la certezza della governabilità, rischieremo che i partiti, dopo le elezioni, debbano cercare un compromesso, governare

²² Sul punto vedi le osservazioni di Carlo Galli, *La legge elettorale, e oltre*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2013, il quale contrappone le diverse logiche di decisione e di discussione che sostengono i distinti modelli di democrazia d’investitura e di mediazione.

²³ Sul punto le condivisibili osservazioni di Walter Tocci, *Vita politica e robotica istituzionale*, (dattiloscritto), p. 1.

assieme pur essendo diversi. Così com'è ora. Ma siamo poi sicuri che basti ottenere una maggioranza parlamentare per un solo partito o coalizione per assicurare un Governo stabile? Se si guarda al recente passato si deve dubitare e si può anche scorgere la causa profonda della instabilità dei governi. Alcune esperienze di Governo sono state contrassegnate da ben ampie maggioranze (l'ultimo Governo Berlusconi), ottenute in forza di un sistema elettorale distorsivo analogo a quello che ora si vuole rilanciare. Eppure la capacità di governo è stata assai limitata. Dominati tutti i governi (compresi quelli con maggioranze appena sufficienti: si pensi al secondo Governo Prodi) da un alto tasso di conflittualità tra le forze politiche e tra i leader della maggioranza, che ha sempre portato all'instabilità. Coalizioni di governo e maggioranze parlamentari coatte, costituite prima delle elezioni al fine di vincere lo scontro elettorale, ma inadatte a governare il giorno dopo. La governabilità – questa la mia impressione – non può essere garantita per legge²⁴, ma solo dall'autorevolezza della politica. Un'autorevolezza perduta. Se il giorno delle elezioni ci limitassimo a commentare i risultati, per poi lasciare il tempo al Capo dello Stato e ai partiti di definire un indirizzo politico che riesca ad ottenere una convinta fiducia in Parlamento potremmo scoprire di poter ancora riuscire a coniugare le ragioni della stabilità con quelle delle rappresentanza. In fondo nulla più di quel che ci ha chiesto il giudice delle leggi.

²⁴ Come ricorda anche A. Mastropaolo, *Contro la democrazia maggioritaria*, in *Nuvole*, n. 48/ 2014, "solidità e stabilità non si conseguono per legge".