

Un esame del DdL n. 1385 e connessi non può esimersi dal considerare il contesto in cui tale disegno è nato e i vincoli che esso incontra:

Un **primo vincolo** è rappresentato dalla **sentenza della Corte Costituzionale** n. 1 del 2014 che ha dichiarato l'incostituzionalità di due delle norme più qualificanti della legge Calderoli (il cosiddetto Porcellum): 1) un premio di maggioranza tale da produrre *“una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica”* perché viziato dalla mancanza *“di una ragionevole soglia di voti minima per competere all’assegnazione del premio”*; e 2) liste bloccate tali da escludere *“ogni facoltà dell’elettore di incidere sulle elezioni dei propri rappresentanti”*, finendo così per *“alterare per l’intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti”*. Mi sia concesso parenteticamente di osservare che la Corte Costituzionale pronunciando l'incostituzionalità delle due norme su ricordate ha pienamente accolto gli obiettivi che si riproponeva il referendum abrogativo da me proposto, assieme a numerosi illustri esponenti della società civile nel 2010. Presentato nel 2011 e inizialmente sorretto con ampiezza di risorse da grandi organizzazioni sociali e politiche, dopo aver incontrato un immediato forte consenso (10.000 firme al giorno nella prima settimana) fu poi “bloccato” da un ripensamento delle stesse organizzazioni che ne avevano garantito l'avvio per ragioni che esulano dal tema di questa audizione (ma che sarà un giorno opportuno divulgare a riprova della distanza che già allora si era creata tra partiti e sindacati da un lato, e la pubblica opinione dall'altro). Cito questo precedente solo per osservare che la decisione della Corte fu tutt'altro che inaspettata, e che - al di là delle ragioni di diritto - rispondeva a diffuse aspettative dei cittadini che si sono venute viepiù rafforzando. Se l'abrogazione delle norme dichiarate incostituzionali fosse avvenuta per referendum popolare anziché per decisione della Consulta, sarebbe stato oggi del tutto impossibile riproporle tali e quali come faceva la versione originaria del cosiddetto Italicum, un *vulnus* cui possono portare rimedio - se saranno approvate - le modifiche recentemente concordate tra le principali forze politiche di governo e di opposizione.

Un **secondo vincolo** all'efficacia dell'Italicum viene dal fatto che, allo stato, il nostro è tutt'ora un **sistema bicamerale**. L'aver pensato l'Italicum dando per scontata l'approvazione di una profonda modifica nelle competenze del Senato e la sua fuoriuscita dal circuito della fiducia politica, non elimina il fatto che l'approvazione di una nuova legge elettorale prima di procedere alla revisione costituzionale può forse

rispondere a motivazioni politiche, ma certo non ad una corretta logica istituzionale che avrebbe voluto una qualche contestualità tra le due riforme. Certo è che se le circostanze politiche, o la volontà della istituzione a ciò preposta, imponessero il ricorso ad elezioni prima che entrambe le riforme giungessero a compimento, è probabile che uno degli obiettivi alla base sia della riforma elettorale che della riforma costituzionale, e cioè la governabilità, verrebbe profondamente compromesso.

Come a tutti noto, **due sono gli obiettivi** cui deve rispondere un buon sistema elettorale: assicurare una sufficiente **governabilità**, e garantire una adeguata **rappresentanza**. Spesso, ma non necessariamente, i due obiettivi sono in contrasto tra di loro. E la saggezza di costituenti e legislatori si misura proprio dalla loro capacità di farli convivere. Durante tutta la seconda repubblica il legislatore ha tentato con la legge Mattarella prima, e la legge Calderoli poi, di forzare attraverso leggi elettorali da cui ci si attendeva esiti maggioritari una modifica della nostra forma di governo senza passare prima da una sua modifica costituzionale. Paradossalmente tali leggi hanno ottenuto un risultato opposto a quello desiderato, producendo una estrema frammentazione partitica (non devo ricordare a molti di Voi che l'hanno vissuta i 13 gruppi a sostegno del governo Prodi II e i 12 a sostegno del governo Berlusconi IV), e conseguentemente scarsa governabilità. Né è da sottovalutare che le condizioni di instabilità del nostro sistema politico hanno avuto come conseguenza una più intensa presenza nei processi politico-istituzionali degli organi di garanzia: Presidenza della Repubblica e Corte Costituzionale. Proprio a questi fenomeni è dedicato un volume a mia cura in corso di pubblicazione, cui, in occasione dei novanta anni di Giovanni Sartori, hanno collaborato alcuni dei maggiori costituzionalisti e politologi italiani. Credo che debba essere materia di riflessione di questa Commissione e dell'intero Parlamento il fatto che troppo spesso nella nostra storia recente l'ingegneria istituzionale, vuoi elettorale che costituzionale, ha sortito effetti drammaticamente opposti agli obiettivi che si riproponeva.

\*\*\*\*\*

Alla luce di queste considerazioni diventa ancor più imperativo sottolineare i più evidenti difetti della proposta di riforma elettorale approvata dalla Camera, e valutare le modifiche che il Senato può apportare. I principali **difetti del testo Camera** sono i seguenti:

- 1) Alla luce dei criteri enunciati dalla Corte nella sua sentenza, il **premio di maggioranza alla coalizione** che superi il 37% dei voti o vinca l'eventuale ballottaggio, non sembra poter superare un vaglio di costituzionalità. Secondo il testo approvato dalla Camera, che prevede un complesso sistema di soglie di sbarramento differenziate, è infatti possibile che nella coalizione vincente un solo partito, o al massimo due, superino la soglia prevista, e che quindi la maggioranza assoluta dei seggi venga attribuita a partiti la cui somma non va oltre il 25-30% dei voti e che individualmente non raggiungono nemmeno il 20% del suffragio. Ma la Corte ha affermato con chiarezza l'esigenza che *"ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi"*: mentre è possibile argomentare che la governabilità è un interesse costituzionalmente rilevante, e che quindi un "ragionevole" premio di maggioranza può essere concesso, è del tutto improbabile che possa essere considerato costituzionalmente legittimo un sistema di soglie per cui un partito può acquisire rappresentanza con il 4,5% dei voti se in coalizione, ma necessita dell'8% dei voti se isolato o se la coalizione non raggiunge il 12%. E' evidente che la su ricordata esigenza che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi è violata, e che saremmo in presenza di una non consentita *"diseguale valutazione del peso del voto in uscita ai fini dell'attribuzione dei seggi"*. Si aggiunga, che come già con il Mattarellum e Porcellum, il premio di maggioranza alla coalizione, incentivando l'apporto dei voti marginali necessari alla vittoria, favorirebbe la sopravvivenza e il potere negoziale dei piccoli partiti: un conto è permetterne il diritto di tribuna abbassando la soglia di sbarramento per la loro presenza in Parlamento, altro conto incrementare il loro potere di ricatto all'interno delle coalizioni di governo.
- 2) Ancorché la Corte non si sia specificamente pronunciata sul tema delle **soglie di sbarramento** che non faceva parte del *petitum* sottoposto al suo vaglio, è del tutto conseguente a quanto testé detto che l'introduzione di soglie, presenti in numerosi ordinamenti, sia del tutto legittima purché tali soglie non siano differenziate. Averle mantenute differenziate nella versione

dell'Italicum approvata dalla Camera costituisce – a mio avviso – un palese ignorare il pronunciamento della Corte, e più in generale il principio dell'egual peso di ciascun voto sancito dall'art. 48 Cost., e quindi un sicuro motivo di illegittimità costituzionale. Al contrario, il bilanciamento dell'interesse alla governabilità con l'interesse della rappresentanza può suggerire anziché l'elevazione della soglia per i partiti non coalizzati un abbassamento della stessa per tutte le liste, senza che la governabilità – tutelata dal premio di maggioranza alla lista vincente – venga compromessa dal diritto di tribuna concesso ai partiti minori.

- 3) Uno dei principali fattori all'origine della crisi di legittimità di cui soffre il nostro sistema politico, e in particolare il nostro sistema dei partiti, è rappresentato dalle **liste bloccate**, dall'aver cioè espropriato i cittadini del diritto di scegliere i propri rappresentanti. Sul punto la Corte si è limitata a rilevare che il sistema delle liste bloccate introdotto dal Porcellum non era *“comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte di seggi, né da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà di voto”*. Da questo, in sede di elaborazione dell'Italicum si è ritenuto che fosse sufficiente elevare il numero di circoscrizioni mantenendo le liste bloccate ma rendendole più “corte”, in maniera da facilitare la conoscibilità dei candidati. Ora, conoscere i candidati non significa necessariamente approvarli; in un sistema di liste bloccate, il singolo elettore ne può approvare taluni e disapprovarne altri, ma se non può alterare l'ordine di lista non può incidere sulla loro elezione. Resta inoltre il fatto che nessun sistema elettorale può garantire – specie nel caso di partiti medi e minori che non eleggono candidati in ogni circoscrizione – che il voto espresso in un determinato collegio non contribuisca in realtà ad eleggere un altro parlamentare della stessa formazione politica in una diversa circoscrizione. In altre parole, con liste bloccate anche se corte, l'elettore non può avere alcuna certezza di conoscere e approvare il candidato che il suo voto contribuisce di fatto ad eleggere. In conclusione, la versione dell'Italicum approvata dalla Camera mantiene lo “scippo” del voto dei cittadini attuato dal Porcellum.

\*\*\*\*\*

Le modifiche al testo approvato dalla Camera suggerite nella propria relazione dalla presidente di questa Commissione, senatrice Finocchiaro, mi sembrano nascere da un giudizio del tutto compatibile con le osservazioni che ho testé espresso. L'innalzamento della soglia oltre la quale si ha diritto al premio di maggioranza, e il mantenimento dell'istituto del **ballottaggio**, nel caso tale soglia non venga raggiunta in sede di primo turno di votazione, sono a mio giudizio una corretta maniera di assicurare la governabilità del sistema senza ledere quel principio di ragionevolezza che la Corte Costituzionale ha posto a fondamento sia del premio, sia di qualsiasi ricorso a soglie (e per queste con l'aggiunta prescrizione che siano eguali per tutti e non differenziate). In caso di ballottaggio tra le prime due liste è infatti il corpo elettorale che si esprime assegnando alla lista vincente una maggioranza assoluta dei voti espressi. Va comunque ricordato che anche con il sistema elettorale in vigore nella prima repubblica - una proporzionale corretta con il metodo d'Hondt - al superamento del 40% dei voti corrispondeva quasi sempre l'attribuzione di una maggioranza assoluta dei seggi.

Analogamente, il limitare l'assegnazione del premio alla sola lista vincente, rinunciando a costruire coalizioni elettorali pronte a dissolversi all'indomani del voto, mi sembra una corretta maniera di assicurare la governabilità senza favorire quella frammentazione partitica dovuta proprio - Mattarellum e Porcellum docent - alla necessità di costruire coalizioni elettorali vincenti.

Infine, il ridurre la soglia di sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi, favorendo la rappresentanza senza ledere la governabilità, realizzerebbe appieno quel bilanciamento di valori costituzionalmente garantiti che qualsiasi legge elettorale dovrebbe perseguire.

Questi suggerimenti - che stando alle dichiarazioni dei maggiori leaders politici sembrano essere condivisi da una possibile maggioranza al Senato - sono sufficienti a dar vita ad una nuova legge elettorale in grado di contemperare rappresentanza e governabilità, superando gli errori del passato?

Della necessità di non chiedere alle leggi elettorali di svolgere compiti che è opportuno affidare ad un processo di revisione costituzionale ed alle garanzie che lo tutelano, ho già detto. Ma vi sono alcuni avvertimenti che è necessario formulare anche nei confronti delle pur opportune modifiche da apportare al testo dell'Italicum approvato dalla Camera.

L'ipotesi di mantenere le **liste bloccate per la sola figura del capolista**, reintroducendo il voto di preferenza per gli altri eletti, è una soluzione in grado di superare il vaglio di costituzionalità solo se il numero di circoscrizioni non verrà eccessivamente elevato. Nel caso di 100 circoscrizioni, ad esempio, il numero di capilista eletti non sarebbe 100 – come hanno erroneamente titolato alcuni giornali – ma 100 per ciascuno dei maggiori partiti in grado di eleggere un candidato in ciascuna circoscrizione. Se si considera che con 100 circoscrizioni il numero di candidati per lista sarebbe mediamente di 6 in ogni circoscrizione, è evidente che i tre partiti maggiori (PD, M 5 S, e FI ) sarebbero in grado di eleggere un capolista in ogni circoscrizione, e cioè 300 deputati. E che aggiungendo la Lega, e tutti i partiti minori partecipanti al riparto proporzionale dei seggi attribuiti ai partiti perdenti, almeno altri 80-100 seggi verrebbero attribuiti ai capilista. Il risultato è che il 60-65% dei seggi resterebbero appannaggio delle scelte bloccate delle segreterie di partito; che i partiti minori eleggerebbero solo i capilista scelti dal vertice del partito; e che solo nel caso dei tre partiti maggiori, e della Lega nei collegi del nord-ovest e nord-est, vi sarebbe una limitata competizione per eleggere un terzo del Parlamento. Non è per questa via che si recupererà il sentimento di disaffezione nei confronti della politica che anima tanta parte dei cittadini e che li tiene lontani dal voto o che li porta ad una espressione di voto di mera protesta.

Un ultimo caveat: non un difetto dell'Italicum così come proposto, ma un suggerimento per l'Italicum che il Senato voterà. Anche una buona legge elettorale può sortire buoni effetti solo se accompagnata da una **legislazione di contorno**, e in particolare da regolamenti parlamentari, che ne rafforzino gli esiti, anziché promuovere una logica opposta. Il rischio di un premio di maggioranza alla lista è innanzitutto che questa non sia espressione di un solo partito, ma imbarchi esponenti di una pluralità di forze minori timorose di non superare la soglia di sbarramento anche se ridotta al 3%. Il premio alla lista ha insomma un effetto positivo e rafforza la governabilità se contribuisce ad aggregare stabilmente le forze minori ai partiti maggiori, mentre ha un effetto negativo se, ricadendo nella logica del Porcellum, permette di tornare a dividersi all'indomani delle elezioni. E' assai dubbio – e gli esempi pregressi non mancano – che le forze minori alleatesi con i partiti maggiori rimangano a far parte stabilmente del gruppo parlamentare corrispondente alla lista che le ha ospitate. Occorre perciò che i **regolamenti parlamentari** vengano modificati e prevedano che, almeno per un congruo periodo

di tempo, gli eletti in una lista debbano far parte del relativo gruppo parlamentare, e qualora successivamente lo abbandonino debbano confluire nel gruppo misto e godere solo della propria indennità e non dei benefici concessi ai gruppi. Diverso è il caso, ovviamente, di vere e proprie “scissioni” che non possono essere penalizzate specie in una fase, come quella che vive il nostro sistema politico, che potremmo assimilare ad uno *statu nascenti*. Ma le scissioni non sono fatti individuali, o di piccolissimi gruppi: basterebbe porre un limite quantitativo elevato, e senza deroghe, alla costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura per porre un sia pur timido ostacolo al male del trasformismo parlamentare.

Mi si perdoni la sommarietà di questa esposizione, dalla quale tuttavia spero traspaia a sufficienza un giudizio estremamente negativo sulla versione dell’Italicum approvato dalla Camera, che ripete i mali della legge bocciata dalla Corte Costituzionale, ma altrettanto positivo sul testo risultante dalle possibili modifiche qui indicate, molte delle quali già suggerite nella relazione della senatrice Finocchiaro e largamente dibattute in queste ultime settimane, modifiche che se adottate credo possano finalmente produrre una buona ed efficace legge elettorale.

Stefano Passigli