

Carlo Fusaro, già professore ordinario di Diritto elettorale e parlamentare, Università di Firenze

Illustre presidente Torrisi, Senatrici e Senatori,

vorrei cominciare il mio intervento dicendo che sono qui non solo perché è sempre un onore rispondere alle richieste di audizione di una Commissione parlamentare, ma soprattutto perché da cittadino sento il dovere civico di manifestare con la mia presenza apprezzamento nei confronti del Parlamento che – coraggiosamente dato il contesto e troppo spesso immotivatamente e ingiustamente vilipeso da qualunque di ogni risma – compie un serio tentativo di dotare le Camere di leggi elettorali più adeguate di quelle vigenti di cui tutti conosciamo i limiti residuati dalla giurisprudenza della Corte (e dal referendum del 4 dicembre). Dirò di più: esprimo questa valutazione anche da costituzionalista in senso stretto, poiché dal punto di vista del buon funzionamento dell'ordinamento è essenziale che leggi come quelle elettorali (e non solo, naturalmente) siano di estrazione strettamente parlamentare. Che una legge intervenga oggi opportunamente (al di là del merito) è cosa buona in sé se è vero com'è vero che – negli ultimi mesi – si è più volte evocato quasi come cosa inevitabile che – a rimediare alla sostanziale inidoneità della legislazione elettorale residuata (al di là della questione della sua disomogeneità) a disciplinare le prossime elezioni – si facesse ricorso a un decreto-legge: vero che non sarebbe stato la prima volta, ma altra cosa è con decreto-legge modificare, ad esempio, l'orario di apertura o i giorni del voto (come successe nel 1994), altra cosa intervenire su aspetti per nulla marginali della formula elettorale)<sup>1</sup>.

E voglio dire di più perché resti agli atti questa valutazione: il Parlamento di questa faticosa XVII legislatura (tutto il Parlamento) ha fatto in materia istituzionale per intero il suo dovere: si è dotato di una precisa strategia di riforma, sia in materia elettorale sia in materia costituzionale, è riuscito a vararla con tutti i limiti inevitabili di un qualsiasi processo del genere in qualsiasi parlamento democratico, e l'ha fatto largamente in anticipo (due anni interi) sulla scadenza della legislatura. Non è responsabilità delle Camere se il corpo elettorale si è espresso come si è espresso 11 mesi fa e se la Corte costituzionale ha ritenuto di intervenire com'è intervenuta, ancora una volta forzando le regole di ammissibilità prevista dalle norme vigenti, sulla legge elettorale. In questo senso le polemiche sull'ennesima legge elettorale che viene varata a pochi mesi dal voto non sono – nella circostanza – affatto giustificate (altro fu il discorso nel 2005, per esempio).

Un'ultima premessa che mi è suggerita dall'aver ascoltato la discussione, sin qui stamane in occasione di questa Audizione. Le senatrici e i senatori potrebbero essere delusi dal fatto che il contenuto del mio intervento contiene una serie di valutazioni che sono per c.d. a cavallo fra valutazioni di stretta indole giuridico-costituzionalistica e valutazioni di indole politica, che cioè esprimono giudizi di opportunità e di merito. Capisco benissimo che siamo qui stati invitati per sentire il parere di veri o presunti esperti: se non che onestà intellettuale impone che ci diciamo francamente ed esplicitamente che in materie come questa si fa fatica ad attenersi a valutazioni esclusivamente giuridiche, con rare eccezioni. In questo la evocata giurisprudenza della stessa Corte costituzionale ha la sua responsabilità: avendo essa deciso di intervenire su questa materia e di farlo nel modo come hanno fatto le sent. 1/2014 e 35/2017, non ha affatto chiarito tutta una serie di affermazioni le quali sono suscettibili di interpretazioni e modulazioni le più diverse ciascuna delle quali non può non rimandare a valutazioni – sostanzialmente – di merito. D'altra parte – più in generale – è una realtà di fatto che, anche grazie all'autorevolezza che la Costituzione ormai

---

<sup>1</sup> Sul fatto che intervenire sia pressoché necessario, cfr. il recentissimo G. Tarli Barbieri, voce "Sistemi elettorali (Camera e Senato)", in *Annali X dell'Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2017, 933-936.

condivisa da tutti gli italiani si è guadagnata, negli ultimi anni è invalsa una tendenza inarrestabile a trasformare qualsiasi questione di opportunità (dunque politica) in questione che si presume risolvibile (o da risolvere in modo radicalmente diverso) invocando la Costituzione. In altre parole la tendenza a fare di questioni di merito questioni di legittimità costituzionale. Il collega Besostri che avete sentito prima di me è un ottimo esempio.

Tutto ciò a me pare tanto vero che – non a caso e opportunamente – la Commissione ha invitato ad esprimersi sia giuristi sia politologi: e sia gli uni sia gli altri stanno manifestando le loro valutazioni sia in punto di costituzionalità sia in punto di merito, per esempio in relazione a ipotizzabili modalità di funzionamento e conseguenze del sistema delineato dal progetto Rosato-Fiano (AS2941).

## **1. Premessa di metodo**

Qualsiasi valutazione, sia pure a caldo, impone di considerare una serie di elementi: (1) la conoscenza dell'evoluzione della legislazione in materia; (2) la verifica del contesto politico parlamentare del momento in cui si legifera; (3) gli obiettivi perseguiti dalla progettata innovazione legislativa; (4) i vincoli d'ordine giuridico e politico che per definizione limitano, di diritto e/o di fatto, il campo di azione e di iniziativa del legislatore. Occorre infine (5) scegliere e dichiarare in maniera trasparente – in vista appunto di qualsiasi giudizio – quale è il parametro di riferimento rispetto al quale ci si pronuncia.

E' quanto mi proverò a fare con questa nota la quale rinuncia deliberatamente, quasi del tutto, a citazioni e a riferimenti dottrinali o giornalistici.

## **2. Come siamo arrivati sin qui: l'evoluzione della legislazione elettorale nazionale in pillole**

Non voglio imporre a chi legge una ricostruzione puntuale dell'evoluzione della legislazione elettorale nazionale. Ma mi rifiuto di affrontare il tema, senza ricordare almeno per sommi capi come siamo pervenuti fino a qui. Non si può ragionare del progetto attuale facendo finta di non conoscere o ignorando i precedenti:

a) alla Costituente, eletta con una formula proporzionale di lista, si era raggiunta un'intesa per dotare le nuove Camere di due leggi elettorali diverse: la Camera dei deputati avrebbe dovuto essere eletta più o meno come la Costituente stessa, il Senato qualificato da diverso elettorato attivo e passivo costituzionalmente fissato, avrebbe dovuto essere eletto su base maggioritaria uninominale;

b) questa intesa fu travolta sin dal febbraio 1948, quando fu approvato un emendamento Dossetti che rese sostanzialmente proporzionale anche la formula per il Senato (pur sulla base di candidature in collegi uninominali);

c) nel 1953 la legge elettorale della sola Camera fu modificata, introducendo la possibilità di un premio di maggioranza per le liste che – coalizzate – avessero conseguito la metà più uno dei voti validi; esse avrebbero ottenuto il 65% dei seggi; il Senato non venne toccato; in ogni caso la legge non trovò applicazione (il quorum non fu raggiunto) e l'emendamento col premio fu revocato di lì a poco;

d) pertanto fino al 1993 le due Camere furono entrambe elette con formule proporzionali che si diversificavano per aspetti se non marginali, certo non clamorosi; le principali differenze riguardavano la modalità delle candidature (di lista in ampie circoscrizioni alla Camera; uninominali su base regionale al Senato); il fatto che il recupero dei voti non utilizzati nelle circoscrizioni (c.d. resti) avvenisse in ambito nazionale alla Camera e in ambito di singola regione

al Senato, dove del resto si utilizzava la formula del divisore d'Hondt al posto della formula del quoziente corretto della Camera, con un certo vantaggio per le forze politiche maggiori; il fatto che alla Camera, sul modello del 1920 e del 1946 era prevista la facoltà per l'elettore di attribuire preferenze nell'ambito della lista votata (in numero da 2 a 4 a seconda dell'ampiezza della circoscrizione): al Senato, invece, le preferenze non ci furono mai fino alla sent. 1/2014 della Corte costituzionale; i candidati potevano presentarsi in fino a tre circoscrizioni della Camera ed anche al Senato, per optare liberamente dopo quale seggio mantenere e quale lasciare ad altri candidati arrivati dopo;

e) nel 1991 e poi nel 1993 si tennero due referendum aventi ad oggetto la caducazione di alcune disposizioni delle allora vigenti leggi elettorali: nel 1991 fu approvata l'abolizione delle preferenze multiple (furono ridotte, per la Camera ad una sola); nel 1993 fu approvata l'abolizione dell'altissimo quorum del 65% per eleggere il senatore nel collegio uninominale, con conseguente trasformazione della formula elettorale del Senato in un sistema misto, per circa tre quarti maggioritario tipo *plurality* (o *first past the post*) e per un quarto proporzionale (sempre su base regionale);

f) nell'agosto 1993 furono così varate due leggi elettorali parallele (ma ancora parzialmente diverse) che in gran misura recepivano l'esito referendario, estendendolo alla Camera dei deputati (c.d. *Leggi Mattarella* dal nome del relatore, colui che 22 anni dopo sarebbe stato eletto presidente della Repubblica). Si trattò di due sistemi c.d. *misti* i quali contenevano elementi maggioritari e proporzionali. In entrambi i casi circa tre quarti dei seggi erano attribuiti in collegi uninominali, col sistema *plurality* di cui s'è detto; ma alla Camera l'elettore veniva dotato di due schede, una per votare il candidato uninominale nel collegio, una per votare per le liste di partito nella parte proporzionale: come ebbe a dire Ciriaco De Mita allora leader della Democrazia cristiana, l'intenzione era quella di dividere (nel voto proporzionale) ciò che si induceva a unire nelle candidature uninominale (per ridare, in pratica, visibilità ai partiti politici); le liste proporzionali per un quarto degli eligendi erano piccole ed *erano abolite le preferenze* (in linea, del resto, col dettato referendario del 1991); tuttavia, senza che la più parte degli elettori se ne potesse rendere conto, i voti espressi con le due diverse schede finivano poi dalla formula elettorale con il venire collegati dal meccanismo (davvero infernale!) del c.d. *scorporo*: in pratica dai voti ottenuti con la *seconda* scheda si sottraevano per ciascuna lista una parte dei voti ottenuti con la *prima*, in caso di elezione del proprio candidato (ovvero di quello collegato); nulla di tutto ciò al Senato, la scheda era una sola e unico il voto espresso dall'elettore: con esso o si eleggeva un senatore oppure si concorreva a determinare il riparto proporzionale di un quarto dei senatori per regione (parte proporzionale): gli eletti in questo secondo modo erano comunque tratti fra i candidati uninominali *perdenti*; dal 1993 in poi dunque le preferenze erano state del tutto abolite: e non ci sono state fino ad oggi – per il Parlamento, dunque per 25 anni;

g) nell'autunno del 2005, mentre il Parlamento esaminava una correzione della legge Mattarella per la Camera (onde abolire il meccanismo dello scorporo, che – scarsa trasparenza a parte – aveva indotto a presentare le c.d. *liste civetta*, allo scopo di salvaguardare per le liste “vere” il maggior numero di voti ottenuti con la seconda scheda), il centro-destra presentò maxi emendamenti che di fatto introducevano una formula elettorale del tutto diversa, quella che sarebbe diventata (dal nome del ministro per le riforme dell'epoca), la *legge Calderoli*. La legge Calderoli puntava a reintrodurre un sistema a base proporzionale per dare – come volevano i promotori – prevalente visibilità ai singoli partiti (e anche per contenere il previsto successo del centro-sinistra, aspetto non marginale ma contingente), nel contempo però garantendo l'evoluzione bipolare del sistema che le leggi Mattarella avevano assicurato: infatti le liste di partito erano indotte a presentarsi in coalizione con incentivi vari (fra cui l'abbattimento delle pur modeste clausole di sbarramento) e la coalizione (o la singola lista) che avesse avuto più voti sul piano nazionale (anche un solo in più), avrebbe ottenuto 340 seggi alla Camera; vincenti e perdenti si ripartivano proporzionalmente i seggi; non erano previste preferenze e le liste erano assai lunghe (fino a 47 candidati, elencati in appositi manifesti ma non sulla scheda); i candidati si potevano

presentare anche in *tutte* le circoscrizioni e poi optare liberamente per il collegio preferito, come fino al 1993 (l'obiettivo era duplice: sia assicurare l'elezione dei leader dei partiti piccoli sia aggirare i vincoli sulla spesa elettorale a vantaggio di chi poteva permetterselo, segnatamente il leader del centro-destra Silvio Berlusconi); in sede di approvazione della riforma Calderoli furono (improvvidamente) accolte le indicazioni del Quirinale, secondo le quali il riferimento costituzionale alla *base regionale* per il Senato avrebbe imposto che – per la seconda camera – il premio fosse attribuito anch'esso regione per regione; in questo modo si ebbero ben 17 premi diversi con reciproco annullamento dell'effetto maggioritario: di qui una più forte differenziazione dell'esito elettorale fra le due Camere che diversi guai avrebbe provocato nella XV e nella XVII legislatura (va detto per amor di verità che con la Costituzione vigente, dato il diverso elettorato attivo, non esiste formula che possa garantire che dal voto escano maggioranze conformi fra Camera e Senato: ci vorrebbe la scheda unica...);

h) la legge Calderoli fu subito criticata per ottime e per cattive ragioni; le ragioni vere per cui era una cattiva legge erano tre: (i) gli elettori valdostani non concorrevano al premio per la Camera; (ii) le liste erano davvero inopportunamente troppo lunghe; (iii) infine appariva anche inopportuno per irrazionalità palese il diverso sistema premiale (fra Camera e Senato). Ad avviso di chi scrive l'unico elemento di autentica incostituzionalità era il primo (per non ragionevole disuguaglianza), ma tant'è; il difetto pratico era che la legge rendeva il governo del paese difficile per quel doppio e potenzialmente divaricante meccanismo premiale in un sistema a bicameralismo indifferenziato (ma ripeto: questione di inopportunità più che di illegittimità perché era stato proprio il costituente a volere camere elette secondo modalità diverse);

i) con sent. n. 1/2014 la Corte costituzionale, dopo aver dichiarato ammissibili ricorsi solo fintamente incidentali (in nome della teoria secondo la quale non sarebbero ammesse *zone franche*, cioè ambiti legislativi difficilmente sottoponibili al giudizio di costituzionalità), sancì l'illegittimità di due aspetti della legge Calderoli: il fatto che il premio (i 340 seggi) potesse essere attribuito senza un numero minimo di voti. In effetti se nel 2006 la coalizione vincente alla Camera aveva ottenuto il 49,81% dei voti e nel 2008 il 46,31, nel 2013 il premio era andato a una coalizione che aveva ricevuto solo il 29,55% dei voti (oltre a quelli in Val d'Aosta e della circoscrizione estero); il fatto che l'elettore non potesse esprimere un voto per i singoli candidati all'interno delle liste;

j) nel maggio 2015 il Parlamento varava una nuova legge elettorale per la sola Camera dei deputati (nel presupposto che per il Senato, da trasformare in camera eletta indirettamente e non più titolare del rapporto fiduciario, non ve ne fosse necessità: ma ancor di più per venire incontro alle preoccupazioni di chi non voleva elezioni anticipate), la legge 52/2015 (c.d. *Italicum*), frutto di un'intesa fra maggioranza di governo e Forza Italia; si trattava ancora di una legge a base proporzionale con premio; le differenze principali rispetto alla legge Calderoli erano che il premio sarebbe stato assegnato non più a coalizioni ma a *single liste* (che del resto nessuno poteva vietare fossero di coalizione...) alla condizione che quella vincente raggiungesse il 40% dei voti validi; nel caso in cui il 40% non fosse stato raggiunto si sarebbe fatto ricorso a un secondo turno, nel quale tutti gli elettori avrebbero potuto scegliere fra la prima e la seconda lista del primo turno; i candidati venivano ripartiti in un centinaio di collegi (media 6 candidati per collegio), presentati in liste dotate di capolista (nel caso, il primo eletto): mentre gli altri candidati sarebbero stati scelti mediante preferenze (una oppure due se attribuite a candidati di genere diverso); restava ma limitata la possibilità del singolo di candidarsi in più collegi (fino a dieci), salva successiva opzione; era previsto uno sbarramento del 3%;

k) il 4 dicembre 2016 gli elettori bocciavano la riforma costituzionale (e dunque la trasformazione del Senato), riproponendo implicitamente le possibili questioni relative alla legge elettorale del Senato (che era ancora la Calderoli) mentre veniva politicamente delegittimata la legge *Italicum*; in effetti la Corte costituzionale interveniva di nuovo con la sent. 35/2017, con la quale sanciva la illegittimità del meccanismo premiale della Camera (il *doppio* turno: o, almeno, il

doppio turno come congegnato da quella legge), nonché l'illegittimità della libera opzione a vantaggio del candidato plurieletto;

l) al termine di questa vera e propria epopea le elezioni parlamentari restano, al momento, disciplinate rispettivamente dall'*Italicum* (Camera) e dalla Calderoli (Senato), nelle parti sopravvissute alle censure della Corte costituzionale, che hanno finito per esaltarne le differenze: premio possibile ancora alla Camera (nell'improbabile conseguimento da parte di una lista del 40% dei voti), ma nessuna coalizione; coalizioni possibili ancora al Senato (ma irragionevolmente, in quanto non più finalizzate al conseguimento di un premio), sbarramento del 3% alla Camera, sbarramenti tuttora diversificati al Senato (dall'8 al 3% per liste singole oppure per liste coalizzate), preferenze anche di genere alla Camera, ma preferenza unica al Senato (quest'ultima del tutto priva di disciplina, perché imposta non dalla legge, ma dalla sent. 1/2014 della Corte): un guazzabuglio anche se – come ribadisco – in Costituzione nulla impone che le due leggi elettorali siano identiche o anche simili<sup>2</sup>.

E' dunque su questo sfondo che il Parlamento è stato chiamato ancora una volta (e con gli ormai consueti solenni appelli da tutti sulla carta condivisi) al problematico esercizio di dotarsi di un'altra legge elettorale che apparisse meno disfunzionale e che, come aveva suggerito un po' provocatoriamente la stessa Corte, non ostacolasse oltre misura il decente funzionamento della forma di governo.

### 3. Il contesto politico parlamentare

Solo alcune note per memoria.

La XVII legislatura, nella composizione del Parlamento, ha registrato le conseguenze del superamento almeno temporaneo del bipolarismo a livello di consensi elettorali. Lo attestano i voti ottenuti sul piano nazionale, alla Camera, dalla coalizione di centro-sinistra (29.55%), da quella di centro-destra (29.18%) e dal M5S (25.56%). Mentre però alla Camera, grazie alla legge Calderoli, la coalizione vincente ha comunque conseguito la maggioranza in seggi prevista (furono 344) al Senato si è creata una situazione diversa (causa la lotteria derivante dalla già segnalata sommatoria di premiati regionali): con 123 seggi per il centro-sinistra, 117 per il centro-destra, 54 per il M5S, 19 per la lista Monti. L'intera legislatura – di conseguenza – ha imposto per rendere possibile il governo del Paese, di costruire coalizioni parlamentari fra il centro-sinistra a guida Pd (dotato dei maggiori gruppi, specie alla Camera dei deputati) e il centro-destra o parti del centro-destra, oltre ai centristi della subito sfaldatasi lista Monti (tanto più data la conclamata indisponibilità del M5S a qualsiasi collaborazione, dimostrata dal fallito tentativo dell'allora segretario del Pd Bersani).

Il contesto non è poi cambiato in misura significativa: il governo Gentiloni si regge sulla medesima maggioranza del governo Renzi che a sua volta era la stessa della seconda fase del governo Letta (rafforzata e indebolita da opposti trasfughismi): con il soccorso, dopo il passaggio all'opposizione anche in materia istituzionale di Forza Italia, del gruppo raccolto intorno al senatore Verdini (ALA). Non ha mutato molto le cose, salvo in termini di trasparenza, la costituzione dei gruppi di MDP, dopo l'uscita dal Pd di alcuni deputati e di senatori i quali per tutta la legislatura avevano per lo più contrastato i principali provvedimenti del governo.

---

<sup>2</sup> All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione si procedette a ridurre al massimo gli elementi di differenziazione fra le due Camere (legislazione elettorale, durata). Secondo alcuni studiosi (per es. Roberto Bin) così non si fosse fatto in sostanziale elusione della volontà costituente, il bicameralismo italiano avrebbe potuto conoscere una diversa e più virtuosa evoluzione. Le forze politiche invece ritennero che il meccanismo della doppia fiducia consigliasse uniformarle al massimo rendendo quasi indifferenziato il nostro bicameralismo. Questo spiega in parte perché – dal punto di vista di quella che chiamerei "opportunità costituzionale" – può avere oggi un senso, tanto più dopo la scelta del 4 dicembre 2016, ridurre il rischio che le due Camere abbiano composizione politica marcatamente differenziata.

Al momento, i gruppi sono ben undici sia alla Camera sia al Senato, gruppi misti inclusi; capire chi sta con chi è difficile, causa la situazione in continua evoluzione, anche perché siamo a fine legislatura. Alla Camera, dove il gruppo misto ha al momento 62 membri, la maggioranza dovrebbe contare su circa 390-400 deputati; ma l'appoggio dei 43 di MDP non è più automatico (anzi); al Senato la situazione è stata sin dall'inizio più precaria: oggi è quasi più agevole identificare i gruppi di certa opposizione (Federazione della libertà, Forza Italia, LN, M5S, Grandi autonomie e libertà: ma di questi ultimi non tutti) che assommano a circa 130-135 senatori; mentre in maggioranza dovrebbero essere Pd, AP, Per le autonomie cioè 141 senatori, oltre a parte del gruppo misto (che conta su 33 membri) e, fino ad ora, MDP (sono 16): in questo ramo del Parlamento il gruppo ALA vota per lo più con la maggioranza, specie quando MDP fa mancare il suo appoggio (dipende dai provvedimenti). I due gruppi misti sono costituiti da una frangia di sigle incomprensibili anche ai giornalisti parlamentari (le conoscono solo i rispettivi titolari): si contano sette componenti interne alla Camera, dove ci sono anche 13 deputati non iscritti ad alcuna di esse; se ne contano la bellezza di dieci al Senato.

Questa approssimativa contabilità, che è andata complicandosi mano a mano che ci si avvicinava all'ultima fase della legislatura, la si è voluta qui infliggere al lettore perché dà la misura di quanto precaria sia stata per l'intera legislatura la c.d. governabilità: la lista dei provvedimenti comunque approvati negli ultimi anni appare, a ben vedere, pressoché miracolosa per quantità e qualità. Personalmente mi sono spesso domandato che ne sarebbe stato della legislatura senza da un lato l'energica determinazione e disponibilità del presidente Napolitano, dall'altro senza il saldo baricentro del gruppo parlamentare Pd della Camera, frutto del premio. Ma naturalmente tutto diventa ancora più complicato laddove si tratta di varare le più delicate delle leggi ordinarie, quelle elettorali. La legge *Italicum* fu il frutto di uno sforzo eroico: e chi legge ricorda che si trattò di un testo negoziato fra maggioranza di piccola coalizione (Pd, centristi più coloro che non seguirono Forza Italia nel passaggio all'opposizione dopo la decadenza di Silvio Berlusconi) e proprio Forza Italia, che la votò ancora il 31 gennaio 2015 (salvo poi opporsi nell'ultima lettura, così come accade per la riforma costituzionale).

Dopo il referendum del 4 dicembre e la sent. 35/2017 della Corte, un serio tentativo di riaggiustamento della legislazione elettorale fu compiuto prima dell'estate 2017: fallì per un emendamento che avrebbe inciso sull'elezione dei parlamentari in Trentino-Südtirol. Era un testo formalmente condiviso fra tutti i gruppi parlamentari maggiori, incluso, e questo era certamente un pregio, il M5S. Ma proprio questo gruppo concorse a farlo deragliare.

Infine, il tentativo di riprendere l'iniziativa, ancora una volta, anche assecondando frequenti sollecitazioni presidenziali, ormai a non molti mesi dal voto: naturalmente con le forze politiche disponibili a un dialogo, quelle di giugno meno il M5S. In effetti, appare del tutto coerente con l'andamento dell'intera legislatura che si tratti della maggioranza di governo e di quella stessa parte del centro-destra che aveva concorso a lanciare la strategia di riforma elettorale e istituzionale affossata dal voto del 4 dicembre 2016 (gli stessi partiti che avevano assunto l'impegno di far partire la legislatura e di realizzare le riforme al momento in cui chiesero a Giorgio Napolitano di accettare la non richiesta rielezione: più, ora, anche la Lega<sup>3</sup>). Diversamente il M5S, sin da subito, ha confermato di chiamarsi sostanzialmente fuori (v. dichiarazioni del deputato Toninelli, 6 settembre 2017, che subordinava la collaborazione alla legge elettorale al varo – al Senato – di quella sui vitalizi).

#### 4. Gli obiettivi dell'innovazione legislativa

---

<sup>3</sup> L'imprinting della XVII legislatura e il senso della sua profonda strutturale precarietà politica sta tutto in quelle vicende dell'aprile 2013: nell'incapacità di eleggere un nuovo presidente della Repubblica, nella divisione fra e nelle forze politiche (i famosi cento franchi tiratori del Pd che affondarono la candidatura di Romano Prodi).

Ma per quali *specifiche* ragioni il Parlamento deve tornare a legiferare in materia elettorale? La risposta sta – indirettamente – nella storia sintetizzata al par. 2: e più precisamente nel tentativo di porre rimedio ad alcune delle conseguenze delle due sentenze della Corte 1/2014 e 35/2017, oltre che del referendum del 4 dicembre 2016. Il referendum c'entra: non solo per il suo devastante impatto che ha brutalmente imposto di rinviare a chissà quando una specifica sistematica strategia di riforma delle nostre istituzioni politiche, ma perché, salvando il bicameralismo quale è oggi dettato dalla Costituzione, ha imposto di affrontare anche il tema della legge per l'elezione diretta del Senato (cosa che i riformatori si erano illusi di evitare)<sup>4</sup>.

Inoltre – più in generale – alcuni gruppi e alcuni singoli parlamentari ritengono, non a torto ad avviso di chi scrive, che al di là degli interessi partigiani, vi sia l'esigenza istituzionale di dotare il Parlamento di leggi elettorali in una qualche misura di estrazione parlamentare pur nel quadro dei vincoli di cui diremo poco avanti (par. 5). La questione è complessa: non solo nel nostro ordinamento le Corti costituzionali (clamoroso il caso di quella tedesca) hanno preso a giocare come il gatto col topo con i Parlamenti: ma in molti casi, e certamente in quello italiano, esse hanno finito con l'assecondare sofisticate quanto evidenti iniziative di *strategic litigation* per nulla isolate, a ben vedere, dall'ordinario svilupparsi della lotta politica fra maggioranza e opposizioni (dentro e fuori il Parlamento). Il caso italiano è particolarmente significativo perché il legislatore costituzionale del 1948 e 1953 aveva inteso, non a caso, ancorare saldamente il giudizio di costituzionalità entro il processo (salvi i contrasti stato-regioni): per evitare giudizi di costituzionalità astratti che avvicinassero il ruolo della Corte a quello di una terza camera. La situazione che si è creata, invece, ha fatto sì che, attraverso l'apertura a nuovi modelli di ammissibilità, di fatto ogni controversia politico-parlamentare in materia elettorale non si esaurisca con l'approvazione di una legge, ma veda come inevitabile o quasi inevitabile prosecuzione uno o più nuovi *rounds* davanti al giudice delle leggi. Il caso dell'*Italicum*, legge che si è riusciti a impugnare e a far dichiarare parzialmente illegittima almeno su un punto cruciale (v. par. 2) *prima ancora* che venisse mai applicata, è di tutta evidenza. Ma attribuire alle Corti costituzionali funzioni di virtuale colegislatore comporta non solo svalutare il ruolo del Parlamento ma affidare certe scelte a soggetti non legittimati e soprattutto non attrezzati ad esprimere certo tipo di valutazioni, né strutturati a farlo: proprio perché altra cosa è il processo, altra cosa il legittimo uso del potere legislativo da parte di chi la Costituzione vuole collegato con il corpo sociale e interprete di esso.

Comunque, fra i dichiarati obiettivi specifici di una nuova legge elettorale, dal dibattito politico emergono questi<sup>5</sup>:

- ridurre o abolire la disomogeneità delle due leggi per l'elezione di Camera e Senato che si ritiene invece opportuno armonizzare; in questo quadro:
- introdurre alla Camera modalità di voto che permettano e magari incentivino le coalizioni non prevista dalla legge vigente;
- introdurre in entrambe le discipline disposizioni volte a favorire la governabilità (ferma l'impossibilità di garantirla): delle due leggi vigenti solo quella per la Camera

---

<sup>4</sup> Noto a riguardo che tante critiche irridenti sono state fatte, specie a posteriori, alla scelta di intervenire solo con una nuova legge elettorale per la Camera (nell'aspettativa che non fosse necessario farlo per il Senato e su richiesta specifica di quanti temevano che altrimenti si fosse potuto procedere a rapide elezioni anticipate dopo il momento di maggior successo del PD alle europee del 2014): ho di recente scoperto che la legge elettorale per la Camera dei deputati 20 gennaio 1948, n. 6, era stata approvata dalla Costituente *prima* dell'approvazione della Costituzione (che certo non era in dubbio, anche perché non soggetta a referendum...), e precisamente il 21 dicembre 1947, con 275 voti a favore e 82 contrari (il 77% dei partecipanti al voto, ma solo il 49.4% dei componenti dell'Assemblea).

<sup>5</sup> Faccio qui riferimento a quanto emerge dal dibattito parlamentare: quello tenutosi alla Camera dei deputati e quello apertosi in questa Commissione al Senato ieri.

prevede un premio significativo, ma con un quorum (il 40%) considerato virtualmente irraggiungibile tanto più in assenza di coalizioni;

- omogeneizzare le clausole di sbarramento, al momento diverse; nel contempo superare quelle differenziate al Senato (8%, 3%);
- limitare ulteriormente le assai criticate pluricandidature;
- disciplinare in modo diverso dal sorteggio (disposto dalla sent. 35/2017) le modalità di assegnazione dei seggi in caso di candidati plurieletti;
- disciplinare quanto la sent. 1/2014 della Corte ha lasciato senza una chiara e completa disciplina, con riferimento al Senato (nella cui legge si fa rinvio a norme allora previste per la Camera dalla legge Calderoli, ma poi abrogate dalla legge *Italicum*);
- superare o rendere simili le modalità di espressione delle preferenze e in quest'ambito prevedere disposizioni a tutela della rappresentanza di genere al Senato, dove non sono previste dal sistema della preferenza unica introdotta dalla sent. 1/2014 della Corte (diversamente dalla Camera dov'è prevista, con l'*Italicum*, la doppia preferenza di genere)
- rimediare in ogni caso ai problemi provocati dall'inserimento delle preferenze al Senato, nel quadro di circoscrizioni che restano quelle della legge Calderoli (con fino liste di fino a 47 eligendi, in Lombardia).

## 5. I vincoli giuridici e politici

Il legislatore, a ben vedere, solo in teoria (solo dal punto di vista giuridico-formale) è libero di dare al paese una legge che affronti tutto il complesso di problemi emersi nel corso del tempo. Qualsiasi iniziativa legislativa è per definizione soggetta a vincoli giuridici e politici; va tuttavia riconosciuto che in materia elettorale questi risultano – allo stato delle cose e degli equilibri politici – particolarmente stringenti.

In particolare il Parlamento non è davvero libero di affrontare attraverso la legislazione elettorale il problema di quella che mi si permetterà di chiamare in breve *governabilità*. Con tale espressione io mi riferisco – molto semplicemente – all'esigenza, che nei regimi parlamentari considero strutturale, che la legislazione elettorale asseconi efficacemente la formazione e la stabilità di maggioranze in grado di sorreggere l'azione di governo. Sono fermamente persuaso che nei regimi parlamentari, diversamente dai regimi presidenziali (nei quali l'esecutivo è direttamente eletto), le elezioni debbano produrre al tempo stesso rappresentatività e, appunto, governabilità.

Ciò è precisamente quanto avevano dimostrato di poter fare (al netto del problema della doppia fiducia purtroppo), in forma diversa, *almeno tre* leggi elettorali varate dal Parlamento italiano dopo i referendum dei primi anni Novanta: la legge Mattarella (specie se la si fosse emendata dallo scorporo come appariva certo nella prima parte del 2005), la legge Calderoli (specie se non si fosse assecondata un'interpretazione restrittiva ed errata della base regionale di cui all'art. 57.1 Cost.) e naturalmente la legge 52/2015 (*Italicum*). Ciascuna di queste consentiva, nella maggior parte delle circostanze, al corpo elettorale di scegliere, insieme ai propri rappresentanti (qui con l'eccezione delle liste lunghe della Calderoli), una coalizione o un partito, un programma e – indirettamente – un possibile capo del governo (certamente almeno per la prima fase di ciascuna legislatura).

Vincoli politici e vincoli giuridici concorrono invece a far sì che il Parlamento non sia oggi in grado di far molto al riguardo. Il sistema a premio della Calderoli è stato dichiarato illegittimo per mancanza di un quorum (sent. 1/2014); il sistema a premio previo ballottaggio in caso di non raggiungimento del quorum è stato parimenti dichiarato illegittimo (sent. 35/2017). In pratica dalla giurisprudenza della Corte emergono vincoli tali da rendere sostanzialmente impraticabile una strada fondata sull'attribuzione di un numero maggioritario di seggi a chi vince (da solo o in



coalizione) le elezioni. Rimarrebbe – in teoria – la ipotesi di collegi uninominali *plurality* ovvero uninominali con ballottaggio (alla francese, per intendersi): salvo che (a) nessuno può prevedere cosa direbbe la Corte al riguardo (essa sarebbe certamente adita data l'apertura a sostanziali ricorsi diretti); (b) non è affatto detto che – con l'attuale sistema partitico – ciò, diversamente dai bei tempi delle leggi Mattarella (1993-2005) produrrebbe una maggioranza; (c) è praticamente certo che sistemi del genere ben più dei sistemi a premio (e segnatamente della legge *Italicum*) produrrebbero un sacrificio potenziale in termini di rappresentatività (sia Calderoli sia *Italicum*, garantivano alle liste perdenti ampia rappresentatività e nel complesso 278 seggi almeno).

Come se non bastasse – a torto o a ragione – alcune delle forze politiche sulle quali, *certamente in questa legislatura* (v. par. 3) deve fondarsi qualsiasi tentativo di varare una nuova legislazione elettorale (segnatamente Forza Italia) sono da sempre tendenzialmente contrarie ad un allargamento del numero dei collegi uninominali (figuriamoci come si opporrebbero a un sistema fondato su tutti collegi uninominali o su una maggioranza di essi tale da rendere fondate le prospettive di investitura virtualmente diretta di maggioranza ed esecutivo: non potrebbero in alcun caso essere meno del 75-80%). Del resto è a tutti noto che Forza Italia si è pronunciata costantemente a favore di un riparto integralmente proporzionale dei seggi almeno da quando ha tolto il sostegno alla legge *Italicum*.

Senza entrare in polemica con quanti dopo aver duramente combattuto riforma costituzionale e riforma elettorale *Italicum*, oggi paiono lamentare che le innovazioni di cui si parla “non garantirebbero governabilità” (che esattamente l'obiettivo da buona parte di costoro pervicacemente e con successo perseguito), una cosa è certa: assicurare la governabilità nel senso sopra indicato *non è un obiettivo* dei tentativi di riforma attuali. Di più: dato e non concesso che i *vincoli giuridici* siano superabili (forse sì applicando molta fantasia alle tecniche di voto), un *vincolo politico* preciso è oggi il rifiuto di sistemi che possano produrre quell'esito, perché ha oggettivamente prevalso (per ora) la tesi secondo la quale “siamo un regime parlamentare ed è una sciocchezza (e una forzatura) pretendere che la sera del voto gli elettori sappiano chi governerà”. E' un fatto che nel mentre che si starnazzava (e da anni) sulla questione della mancanza delle preferenze (insopportabile polemica sui c.d. *nominati*) che avrebbe privato l'elettore di chissà quale potere, all'elettore è stata trionfalmente sottratta la decisione principe: da chi farsi governare, quasi fosse più importante, invece, il rapporto diretto col deputato o senatore (il trionfo del parlamentarismo ottocentesco e della – rispettabile, quanto arretrata – cultura politica di alcune regioni del sud, dove si vota sempre e comunque “la persona”).

Altri vincoli politici sono quelli derivanti dai veri o comunque percepiti interessi delle forze politiche parlamentari partecipanti all'intesa sulla nuova legge oltre che di singoli parlamentari, a loro volta influenzati dagli esiti (in parte contraddittori) delle ultime tornate elettorali (anche amministrative e regionali). Nel caso specifico la già evocata allergia di Forza Italia per i collegi uninominali; la maggiore o minore propensione verso coalizioni (su questo tornerò); e in ultimo la trasparente intenzione di favorire aggregazioni intorno alle forze protagoniste del negoziato anche allo scopo di mettere in difficoltà il terzo polo cioè il M5S.

Quanto ai vincoli giuridici v'è prima di tutto quello derivante dall'art. 57.1 Cost.: cosa deve intendersi (in relazione al Senato) per “base regionale”? Vi fu un chiarissimo dibattito in sede costituente che sembrava aver risolto la questione (la regione come semplice circoscrizione elettorale), ma poi, a partire dal 2005 è invalsa nella legislazione (la legge Calderoli) un'interpretazione diversa. Del resto va detto che anche nella legge 29/1948 – non a caso – l'utilizzo dei resti era contenuto nell'ambito regionale.

Vi sarebbero poi i vincoli esplicitamente o implicitamente derivanti dalla giurisprudenza costituzionale (le due torrenziali decisioni 1/2014 e 35/2017): in taluni casi questi sono ben definiti (per esempio: in caso di pluricandidature la Corte ha ritenuto debba esserci un meccanismo di assegnazione del seggio non affidato alla libera discrezione del plurielettore; oppure, in caso di premio questo non può essere assegnato in assenza di una percentuale minima di voti, quorum), ma per lo più si tratta di una molteplicità di criteri e principi tutti da interpretare. Per esempio: qual è

l'entità dell'eventuale quorum da ritenere adeguata: 20%, 30%, 40%? Quando, in assenza di voto di preferenza, una lista di candidati è considerata sufficientemente corta da garantire un'appropriata conoscibilità da parte dell'elettore di coloro cui va il suo voto? Quali caratteristiche deve avere la scheda per garantire la trasparenza dell'elezione? Sono legittime formule che collegano distinte manifestazioni di voto<sup>6</sup>? Quale percentuale di sbarramento è da considerarsi compatibile col criterio che la Corte ha eletto come prevalente su tutti della rappresentatività? Fino a che punto è legittimo introdurre meccanismi volti ad incentivare le coalizioni? Si può discriminare fra liste coalizzate e non? Eccetera eccetera.

Vi sono infine nel caso del progetto Rosato-Fiano anche vincoli procedurali: si ricorderà che a giugno 2017 il primo testo prodotto consensualmente era fondato su un modello che era stato definito similtedesco per alcune similarità con la legge elettorale della Repubblica federale (che è a proporzionalità, secondo il *Bundesverfassungsgericht*, costituzionalmente garantita). Il progetto era stato però rinviato in commissione a seguito dell'approvazione a scrutinio segreto di un emendamento che travolgeva le previste modalità di voto in Trentino-Südtirol (che confermavano la legislazione vigente), questione di nota delicatezza: al di là di essa, rilevante comunque, ciò da un lato segnalava la mancanza di solidità dell'intesa sopravvenuta fra le tre forze politiche principali, dall'altro poneva, in caso di ripresa dell'iter, la questione dei vincoli derivanti dalla nota regola parlamentare del *ne bis in idem*: vincoli che venivano esplicitati puntualmente dal presidente della Commissione Mazziotti di Celso (v. Bollettino delle Giunte e delle Commissioni, n. 871, XVII legislatura, 6 settembre 2017). Su tali vincoli si verificheranno più discussioni innescate dai gruppi in disaccordo sull'adozione di un nuovo testo base (in particolare MDP e M5S).

## 6. Analisi del progetto approvato dalla Camera: i punti principali

Veniamo al testo della legge Rosato-Fiano.

Essa, così come quelle che l'hanno preceduta dal 1993 in avanti, interviene con pochi lunghi articoli che contengono commi con altrettante novelle al TU 361/1957 per la Camera e al D.Lgs. 533/1993 per il Senato. In particolare: l'art. 1 contiene 34 commi di modifica al sistema di elezione della Camera; l'art. 2 contiene 15 commi di modifica al sistema di elezione del Senato; l'art. 3 contiene la delega al Governo per la determinazione dei nuovi collegi uninominali e plurinominali; l'art. 4 introduce disposizioni "per elezioni più trasparenti"; l'art. 5 contiene l'ormai rituale clausola di invarianza finanziaria; l'art. 6 contiene disposizioni transitorie e prevede l'entrata in vigore senza *vacatio legis*. Seguono in allegato le consuete tabelle e i modelli di scheda, identici per Camera e Senato.

La legge prevede per entrambe le Camere (per la prima volta) lo stesso sistema elettorale; esso si può definire di tipo *misto*. Una parte dei seggi (circa il 37.5%) è assegnata in collegi uninominali (232 alla Camera, fra cui sei in Trentino-Südtirol, due in Molise, uno – come sempre, in Val d'Aosta/Val d'Aoste; 116 al Senato, fra cui sei in Trentino-Südtirol, uno in Molise, uno in Val d'Aosta/Val d'Aoste<sup>7</sup>); il resto è ripartito in collegi plurinominali che eleggono da tre a otto deputati e da due ad otto senatori, con metodo proporzionale.

Ad ogni collegio uninominale corrispondono uno o più collegi plurinominali: in questi i candidati sono da due a quattro. Essi devono essere presentati in ordine alternato di genere. Non sono previste preferenze: quindi l'elezione avviene, in base ai seggi ottenuti dalla lista, nell'ordine di presentazione. Le liste possono collegarsi: in questo caso presentano la stessa candidatura nel

<sup>6</sup> Chissà cos'avrebbe detto la Corte ove mai lo scorporo della legge Mattarella 277/1993 per la Camera fosse stato sottoposto al suo giudizio: una formula davvero per nulla trasparente.

<sup>7</sup> Questi numeri sono sostanzialmente derivanti dal vincolo procedurale del *ne bis in idem* perché erano già stati votati in aula nel giugno 2017. Questo vincolo peraltro non può – evidentemente – riguardare questo ramo del Parlamento, il Senato della Repubblica.

collegio uninominale; il collegamento vale per tutte le circoscrizioni. Le due schede, che sono uguali, riportano in uno stesso campo o rettangolo il nome del candidato nel collegio uninominale e il o i contrassegni delle liste ad esso collegate, con già stampati i nomi dei due, tre o quattro candidati presentati. Ciascuna scheda (ecco una discutibile novità del progetto) è dotata di un c.d. *tagliando antifrode* il quale riporta stampato un codice alfanumerico che dovrà essere scritto al momento della consegna della scheda all'elettore per essere poi strappato e confrontato col numero registrato, prima di infilare la scheda votata nell'urna<sup>8</sup>. Ciascuna scheda, infine, contiene stampate le istruzioni su come votare e l'indicazione del criterio di computo dei voti espressi: sempre in nome di una maggior trasparenza (anche se il testo, riportato del nuovo art. 31.5 TU 361/1957, è breve e chiaro, c'è da chiedersi se una grafica non sarebbe stata preferibile).

L'elettore dispone di due voti, ma ne può anche utilizzare uno solo. Può scegliere il candidato uninominale e selezionare una lista ad esso/a collegata; oppure può votare la sola lista preferita (ed il voto va anche al candidato uninominale); oppure infine può votare il solo candidato uninominale. Sono i voti alle liste che decidono il riparto proporzionale fra queste; infatti, i voti dati ai soli candidati uninominali vanno anche alle liste collegate, ripartiti *pro quota* in base all'esito dei voti alle liste. Chi vota il candidato uninominale ma non la lista concorre così, comunque, a determinare il raggiungimento dei quorum previsti dalla legge e calcolati in sede nazionale (v. dopo). Se l'elettore vota un candidato uninominale e una lista non collegata, il suo voto è invece nullo.

Questo è uno dei punti che ha fatto discutere: il progetto non permette di votare un candidato uninominale e una lista ad esso non collegata. E' stato detto che ciò differenzia questa formula dalle leggi Mattarella: in realtà la legge Mattarella 277/1993, per la Camera, prevedeva effettivamente due schede distinte (che però poi trovava il modo di ricollegare con lo scorporo nell'ignoranza dell'elettore) e ammetteva perciò questa forma di voto disgiunto, invece la legge 276/1993, per il Senato, prevedeva scheda e voto unico, e dunque non la ammetteva<sup>9</sup>. Di fatto i candidati nei collegi uninominali sono una sorta di *supercapalista* valido per ciascuna delle liste collegate.

L'equilibrio (o ri-equilibrio...) della rappresentanza di genere è assicurato da vincoli ulteriori: non solo i candidati plurinominali devono essere in ordine alternato (uomo-donna-uomo oppure donna-uomo-donna) ma *nel complesso* delle candidature di lista e uninominali di coalizione nessuno dei generi può essere presente in misura superiore al 60%.

Ciascun cittadino o cittadina può essere candidato in non più di un collegio uninominale e in non più di cinque collegi plurinominali. La legge *Italicum* prevedeva la possibilità di fino a dieci pluricandidature; la legge Calderoli non prevedeva limiti; le leggi elettorali precedenti prevedevano fino a tre candidature (e fino al 1993 sia alla Camera sia al Senato). Questa scelta continua a suscitare violente critiche: eccessive però perché in un sistema che è sempre stato, è, e si vuole mantenere ampiamente pluralista nella rappresentanza (da cui clausole di sbarramento modeste), non è coerente sacrificare oltre misura la possibilità dei partiti più piccoli di eleggere la propria leadership. (Questa è la *ratio* delle multicandidature, non altro.) Non ci si può candidare sia alla Camera sia al Senato.

---

<sup>8</sup> Mi domando proprio se una simile spettacolare complicazione che renderà difficile la vita dei seggi, sia necessaria: non può servire ad altro che a impedire che si voti su schede portate da casa, già votate, in sostituzione di quelle consegnate dal presidente del seggio. Sarei curioso di sapere quanti sono i casi del genere emersi dalle recenti consultazioni in tutta Italia: e se contrastarli giustifichi un tale aggravio della procedura.

<sup>9</sup> Si può discutere. A me pare una scelta ragionevole che asseconda il tentativo di non ostacolare la governabilità; inoltre premia le coalizioni che scelgono candidati apprezzati dagli elettori e non attribuisce agli eletti uninominali un sovrappiù inopportuno di legittimazione autonoma che rischierebbe di indebolire la coesione dei gruppi parlamentari ed alimentare il trasfughismo. In ogni caso siamo nel campo delle opinioni e delle valutazioni di opportunità.

Il candidato plurieletto nel caso in cui sia stato eletto anche come candidato uninominale, si intende eletto appunto nel collegio uninominale; nel caso sia stato eletto in più collegi plurinomiali è proclamato – *ope legis* – nel collegio nel quale la sua lista ha ottenuto la *minore* cifra elettorale (il legislatore presume, credo, che debba trattarsi di leader di partito candidato in quanto tale e non in quanto espressione del territorio: di qui la scelta di considerarlo eletto dove la lista ha avuto *meno* consensi, per permettere l'elezione di un candidato locale dove la lista ne ha avuti di più).

Per la Camera, il riparto dei seggi (617 meno i 232 assegnati in sede uninominale) avviene prima di tutto in sede nazionale *sulla base delle liste o coalizioni di liste* che sono state presentate; condizione per concorrervi è che una coalizione abbia ottenuto almeno il 10% dei voti e una singola lista almeno il 3%; ai fini del superamento del quorum e del riparto dei seggi fra le coalizioni non si tiene conto delle liste coalizzate che abbiano ottenuto meno dell'1%: è una disposizione che dovrebbe ridurre il numero delle *liste acchiappacitrulli* messe in pedi per far convogliare qualche voto marginale sull'una o l'altra coalizione con operazioni di puro marketing elettorale (liste forzaRoma, vivaLazio, Ambienta-Lista, Pensionati Uniti, Giovani Rock etc.)<sup>10</sup>. A questo punto i seggi ottenuti dalla coalizione nel suo complesso vengono ripartiti fra le liste coalizzate che hanno superato il 3%, applicando una formula del quoziente (e degli eventuali maggiori resti), in base – ovviamente – ai voti avuti da ciascuna lista. In due parole: i seggi che otterrà un partito/lista saranno dati dalla somma (i) della quota di seggi proporzionali assegnati alla coalizione (se c'è) che spetta percentualmente al partito sulla base dei voti alla lista; più (ii) i seggi che candidati del partito nei collegi uninominali avranno conquistato direttamente. Com'è sempre avvenuto, questi ultimi – candidati ed eletti in coalizione – andranno a formare i singoli gruppi parlamentari: nulla impedendo peraltro che costituiscano invece gruppi di coalizione (il che peraltro non si è praticamente mai verificato neanche con le leggi elettorali precedenti che prevedevano coalizioni: Mattarella, Calderoli).

Successivamente l'Ufficio centrale nazionale “restituisce” i seggi proporzionali alle *coalizioni e alle liste non coalizzate* e poi alle *singole liste*, circoscrizione per circoscrizione e, all'interno di ciascuna, (a cura dell'Ufficio centrale circoscrizionale) collegio plurinominale per collegio plurinominale. La formula matematica (il “logaritmo”) è molto complessa e si è fatta qualche ironia al riguardo, traendone taluno addirittura conclusioni pessimistiche sul distacco istituzioni-elettori, a partire dalla disposizione dell'art. 83.1 del TU Camera, in base alla quale l'Ufficio centrale nazionale può farsi assistere da uno più esperti scelti dal presidente («ove lo ritenga opportuno»): ma questa non è una novità del progetto, è una disposizione da tempo presente nel TU., precisamente proprio dalla legge Mattarella 277/1993, e poi sopravvissuta attraverso sia la Calderoli sia l'*Italicum*<sup>11</sup>.

Per il Senato, la formula è la stessa: con la differenza, però che i seggi vengono assegnati *non* in sede nazionale ma in sede di Ufficio centrale regionale (gli sbarramenti vengono invece decisi a livello nazionale).

Altri contenuti del progetto sono, come si è anticipato: A) la delega con i criteri per l'individuazione di collegi uninominali e plurinomiali all'interno delle circoscrizioni che sono previste dalla legge direttamente (alla Camera sono ventotto come nella legge Calderoli e nella Mattarella: con la sola aggiunta di una quarta circoscrizione in Lombardia; l'*Italicum* aveva optato per circoscrizioni regionali anche alla Camera; al Senato sono sempre state regionali; v. art. 3 del Progetto e Tabella A); B) la previsione – a titolo sperimentale – di modalità per la presentazione delle liste con modalità digitali di sottoscrizione (art. 3.7); C) la pubblicazione via *internet* a cura

<sup>10</sup> Naturalmente una più radicale soluzione potrebbe essere tener conto *solo* dei voti delle liste sopra soglia. In ogni caso è un progresso rispetto al passato.

<sup>11</sup> Per accertarsene è sufficiente far ricorso a [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it) utilizzando la funzione che permette di leggere i testi vigenti a una certa data, oltre a quelli in vigore. Naturalmente 945 parlamentari tutti eletti con il *plurality* in altrettante circoscrizioni uninominali renderebbero l'individuazione degli eletti immediata e più più semplice: peccato che nessuno li ha mai voluti (tranne Marco Pannella e pochi altri).

del Ministero dell'interno, per ogni lista presentata, del contrassegno, dello statuto (o c.d. dichiarazione di trasparenza), del programma elettorale, del nome del *leader* (“capo della forza politica”): anche su questa previsione si è fatta qualche polemica. La disposizione è presente nella legislazione elettorale sin dal 2005 (legge Calderoli): dove però si accompagnava all’indicazione, per le liste collegate, anche del capo della coalizione (previsione che aveva sollevato molte critiche e sin dall’inizio indotto a specificare che le prerogative del presidente della Repubblica non erano – ovviamente – incise: infatti all’epoca si sarebbe dovuto trattare, nelle intenzioni, della persona che i partiti coalizzati si impegnavano a indicare come presidente del Consiglio). Quest’ultima previsione è stata soppressa dall’*Italicum*, perché l’*Italicum* non prevedeva coalizioni (ma il premio alla lista): e non è stata reintrodotta, a me pare ragionevolmente, dato che l’assenza di premio e il contesto partitico la renderebbero una forzatura; D) la norma transitoria che estende l’esenzione dalla raccolta delle firme di sottoscrizione della presentazione delle liste ai gruppi parlamentari costituiti *anche* fra 1 gennaio 2014 e 15 aprile 2017 (MDP si è costituito alla Camera il 28 febbraio 2017; Scelta civica il 13 ottobre 2016; al Senato ALA si è costituito il 29 luglio 2015; MDP sempre il 28 febbraio 2017<sup>12</sup>); E) norme che specificano e allargano gli autenticatori delle sottoscrizioni previste nel procedimento elettorale, includendovi gli avvocati cassazionisti e i sindaci e i consiglieri metropolitani<sup>13</sup>; F) le “famose” disposizioni (transitorie) relative alle candidature nella circoscrizione Estero.

A quest’ultimo riguardo le novità sono due: mentre fino ad oggi i candidati nella circoscrizione Estero dovevano essere residenti ed elettori nella propria ripartizione (art. 8.1 lett. b della legge 459/2001), adesso si prevede che anche gli elettori residenti in Italia possano essere candidati in una ripartizione della circoscrizione Estero; inoltre, è stata introdotta una disposizione “sovranista” in base alla quale non può candidarsi nella circoscrizione Estero colui o colei che nei cinque anni precedenti la data delle elezioni abbia ricoperto cariche non solo elettive ma anche nella magistratura o nelle forze armate in uno Stato estero (nuovo comma 4-bis dell’art. 8). Mentre la seconda innovazione può avere un senso, meno convincente appare la prima, e contraddittoria a mio avviso rispetto alla logica istituzionale della rappresentanza degli italiani all’estero. Di questa si è assai discusso e tuttora si discute: per esempio con riferimento alla *vexata quaestio* della impossibile verifica della personalità del voto. La mia opinione è che le modifiche costituzionali introdotte per il voto dall’estero degli italiani ivi residenti (l. cost. 1/2000; l. cost. 1/2001, appunto) abbiano inteso introdurre una forma *specifica e differenziata* di rappresentanza: il che per esempio spiega sia il ben diverso rapporto fra elettori e seggi sia appunto il voto per corrispondenza. E giustificava anche, coerentemente, i limiti in materia di candidature. Incoerente mi pare invece consentire, in nome di una presunta reciprocità (che come s’è visto non ha ragione di essere ed anzi può essere foriera di complicazioni derivanti da interpretazioni estensive del principio di uguaglianza in relazione al voto), ai non residenti all’estero di candidarsi a rappresentare... gli italiani all’estero<sup>14</sup>.

## 7. Una valutazione di sintesi

Come per qualsiasi altra innovazione legislativa, il progetto Rosato-Fiano, sulla base dell’analisi di cui al punto precedente, deve essere valutato nel suo complesso, previa

---

<sup>12</sup> Invece al Senato Federazione delle libertà (Quagliariello) si è costituito il 25 maggio 2017: ed è stato escluso.

<sup>13</sup> Gli avvocati cassazionisti, però, solo per le prossime elezioni: forse perché lo si considera un esperimento altrimenti la logica della transitorietà mi sfugge.

<sup>14</sup> Vedo un solo vantaggio: si evitano cambi di residenza di comodo o addirittura fittizi al solo scopo di candidarsi (come successo, notoriamente, per un candidato che falsamente attestò la residenza in Belgio, nella scorsa legislatura, per essere candidato; fu eletto, poi condannato – anche per altre vicende – e dichiarato decaduto).

individuazione (ed esplicitazione) dei parametri di riferimento: che possono essere molti, specie in considerazione della lunga storia di precedenti di cui al par. 2.

Anche mettendo da parte (come a mio avviso doveroso, in casi come questi: ma è legittimo pensarla diversamente<sup>15</sup>) le libere opinioni su quale legge elettorale «meglio convenga alla felicità d'Italia», si può giudicare il progetto tenendo conto degli obiettivi dichiarati (validità di tali obiettivi e valutazione di congruità); si può tenere conto dei vincoli evidenziati sopra; e si può infine raffrontarlo rispetto: (a) alla legislazione vigente; (b) all'altra legge elettorale approvata in questa legislatura, l'*Italicum*; (d) alla legge con la quale sono state elette le camere di questa legislatura (la Calderoli); (e) alle leggi ancora precedenti: quelle a prevalenza maggioritaria del 1993 (le Mattarella) e quelle proporzionali del 1948 (TU 361/1957 per la Camera e legge 29/1948 per il Senato).

Vediamo.

Il progetto Rosato-Fiano permette di conseguire in tutto o in parte gli obiettivi verso i quali è indirizzato da coloro che l'hanno proposto e lo hanno votato (v. par. 4)? La risposta dev'essere positiva. Il progetto se non abolisce del tutto, certo riduce come nessuna altra legge elettorale nel dopoguerra, il grado di disomogeneità fra i due sistemi per la Camera e per il Senato; esso introduce un significativo quanto limitato incentivo a presentare candidati di coalizione esattamente come facevano, in ben diversa misura, le leggi Mattarella (senza premi, né vincoli giuridici successivi); le clausole di sbarramento sono le stesse ed anche – per le coalizioni – il divieto di computare i voti delle liste collegate sotto l'1% dei voti; è abbassato il numero massimo di pluricandidature ammesse (da dieci a cinque); nel caso di candidati plurieletti (sia alla Camera sia al Senato) vi è un sistema automatico, in base ai voti conseguiti dalla lista nella circoscrizione, di attribuzione del seggio (il candidato plurieletto perde la possibilità di opzione); è superato il vero o presunto problema di disciplina incompleta lasciato in eredità dalla sent. 1/2014 (con particolare riferimento al Senato); sono introdotte sia per la Camera sia per il Senato analoghe stringenti disposizioni volte a riequilibrare la rappresentanza di genere; sono abolite le preferenze e istituiti collegi plurinominali piccoli con da due a quattro candidati per lista, ed è superato il problema di campagne elettorali individuali in circoscrizioni molto vaste.

Della c.d. governabilità abbiamo già detto: resta vero che parte dei parlamentari che hanno sostenuto la legge afferma di aver voluto perseguire tale obiettivo, pur nei limiti ristretti del contesto sopra descritto. Ma va anche detto che è del tutto improbabile che le misure introdotte si rivelino sufficienti (anche se – naturalmente – dipende in ultima analisi dalle scelte degli elettori). Fra il 37 e il 38% dei seggi sono attribuiti in collegi uninominali: la metà di quanto prevedevano (pur con un certo successivo riequilibrio proporzionalizzante) le leggi Mattarella. E' difficile pensare che ciò possa dare alla coalizione più votata i seggi sufficienti per avere una maggioranza: è infatti difficile pensare che i 232 seggi uninominali della Camera e i 116 del Senato vadano quasi tutti alla medesima coalizione. Roberto D'Alimonte ha fatto alcuni calcoli semplici e chiari<sup>16</sup>: se una coalizione conquista la metà dei seggi uninominali, abbisogna del 50% dei seggi proporzionali; se – trionfando – ne conquista due terzi deve vincere il 40% dei seggi proporzionali; se – vincendo quasi dappertutto – ne conquista tre quarti deve ottenere comunque il 37%. E' oggi pensabile? Direi di no anche se non si sa mai. Ciò significa che, salve clamorose sorprese, la scelta di governo non sarà nella disponibilità degli elettori e che successivi negoziati parlamentari dovranno portare a costruire maggioranze intorno a questa o quella coalizione e parti almeno di un'altra (o di liste non coalizzate).

---

<sup>15</sup> Intendo dire: come ciascuno può, col Fantacalcio, farsi la nazionale che vuole, così ciascuno può delineare la legge elettorale a suo avviso ottimale, in base alle proprie opzioni di valore e metodo, e alle proprie conoscenze, e in base a quella giudicare qualsiasi proposta "vera". Ma, nella migliore delle ipotesi, si tratta di più o meno intelligenti esercizi intellettuali, privi di aggancio con la realtà.

<sup>16</sup> *Sole24Ore* del 15 ottobre 2017.

Non mi soffermo sulla valutazione se il progetto votato rispetti i vincoli politici del contesto attuale: si tratta solo di attendere il voto finale. Se sarà di approvazione, vorrà dire che li ha rispettati! Altrimenti no. Dopo che il M5S si è chiamato fuori, a settembre, dal tentativo, come dire, tri o quadripartisan di stendere insieme una legge elettorale, se il Parlamento ne approverà una non potrà che essere quella che rispetta nella misura negoziata i vincoli (cioè le convenienze) avvertiti dall'attuale maggioranza di governo intorno al Pd, da Forza Italia e dalla Lega.

Quanto ai vincoli giuridici, quelli procedurali sembrano – forse con qualche modesta forzatura – rispettati. Quelli ben più importanti direttamente imposti dalla Costituzione, direi pure: può restare il dubbio del calcolo nazionale delle percentuali di sbarramento per coalizioni e liste al Senato; ma i seggi restano assegnati in ambito regionale. Purtroppo non siamo qui in un campo nel quale è lecito nutrire certezze. Qualcuno potrebbe sostenere che lo sbarramento nazionale impedisce un “vero” riparto su base regionale dei seggi. Non è l'opinione di chi scrive, ma questo serve a poco. Si son viste affermarsi interpretazioni più azzardate sulla base di costruttivismi ben più audaci. Allo stesso modo non so se le nuove disposizioni relative alle candidature nelle due circoscrizioni Estero siano del tutto conformi se non alla lettera, allo spirito delle due leggi costituzionali del 2000 e del 2001. Ma non sono aspetti cruciali. Per il resto a me pare che i vincoli che potrebbero derivarsi dalle due sent. 1/2014 e 35/2017 della Corte siano rispettati: candidati uninominali e listine di collegio con i nomi (non più di uno più quattro e fino a uno più due) stampati sulla scheda a me pare proprio che consentano l'espressione di un voto che tenga conto delle persone; premi non ce ne sono, né con né senza quorum, ballottaggi neppure; i candidati plurieletti non possono optare per il seggio.

Resta la questione del voto di lista che si estende al candidato uninominale e del voto a quest'ultimo che si estende alla coalizione delle liste collegate, con riparto proporzionale poi basato sui voti di coloro che votano (anche) la lista collegata. A me pare (v. sopra nota 9) una scelta ragionevole e condivisibile che dovrebbe rientrare nella discrezionalità che la Corte fa le vesti di riconoscere al legislatore (sia nella sent. 1/2014 sia nella 35/2017): ma francamente non mi sento di escludere che di costruttivismo interpretativo in costruttivismo interpretativo una *strategic litigation* sostenuta dall'opinione pubblica più rumorosa non finisca, com'è già accaduto, per avere successo. Ma a tutto ci dovrebbe essere un limite.

*Rispetto alla legislazione elettorale residua dalle sentenze della Corte mi pare proprio che ictu oculi il progetto Rosato-Fiano sia di gran lunga un progresso. E' una legge parlamentare; incentiva blandamente il mettersi insieme; non reintroduce le preferenze; prevede un buon numero di collegi uninominali e una formula che domani potrebbe essere corretta accrescendo la percentuale dei primi e rimodulando il resto; contiene ottime disposizioni a tutela del riequilibrio di genere; omogeneizza i due sistemi elettorali e così dà – potenzialmente – una piccola mano alla stabilità di governo (anche se la questione è risolvibile solo abolendo l'elezione diretta dell'una o dell'altra Camera).*

Rispetto alle altre leggi elettorali il giudizio dev'essere più variegato: non fosse stato per lo scorporo e la doppia scheda alla Camera, avrei detto che le leggi Mattarella erano – da diversi punti di vista – meglio (ma la Rosato-Fiano potrebbe appunto anche trasformarsi in una Mattarella 2.0); quanto al paragone con l'*Italicum* il progetto è meglio là dove non prevede preferenze, ma naturalmente è assai meno efficace dal punto di vista di chi, come scrive, vorrebbe che gli elettori potessero con la scheda concorrere alla scelta di governo per una legislatura: se ne riparlerà; quanto, infine, alle leggi elettorali del 1948 e alla Calderoli, il progetto – certo sulla base di una formula assai più complessa – appare certamente più funzionale allo stato attuale della democrazia politica in Italia. La Calderoli aveva dalla sua solo la scelta di governo dell'elettore, ma anche tanti e tali peccati che è stato un bene mettersela alle spalle; quanto alle leggi proporzionali dei primi 45 anni di vita repubblicana, con le preferenze in circoscrizioni molte delle quali assai ampie, senza sbarramenti di alcuna seria consistenza, non so proprio come avrebbero potuto permettere il governo del Paese e nel contempo assecondare quel rinnovamento che bene o male fu avviato dai

primi anni Novanta e che prima o poi dovremmo riuscire a completare con la coerenza e la sistematicità necessarie, a livello legislativo ordinario come a livello costituzionale.

Per tutte queste ragioni la mia opinione è che il Senato renderebbe un importante e utile servizio al paese ove approvasse l'AS2941.