



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2015
TORNIAMO AI FONDAMENTI

Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico

di MAURO VOLPI

Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico

di MAURO VOLPI

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università degli studi di Perugia

ABSTRACT

La nuova legge elettorale presenta numerose anomalie. Nel metodo si è fatto ricorso a varie forzature procedurali, fino alla posizione della questione di fiducia che alla Camera ha consentito il voto favorevole di una parte soltanto della maggioranza. Alcuni meccanismi ipermaggioritari (come il premio di maggioranza e il doppio turno di lista) sono sconosciuti o quasi negli altri Paesi democratici. Diverse disposizioni sollevano seri dubbi di legittimità costituzionale, anche nuovi rispetto a quelli già rilevati nel Porcellum dalla Corte costituzionale. Infine il sistema elettorale, insieme al d.d.l. costituzionale all'esame del Senato, determinerebbe una trasformazione della forma di governo da parlamentare a presidenzialistica senza contrappesi e, pregiudicando gli equilibri fra i poteri, inciderebbe anche sulla forma di Stato.

The new electoral law presents many anomalies. As far as the method, the procedures were bended by the Government which raised the question of confidence for obtaining the approval of the Bill by the Parliament (so that it gained the support of only a part of the majority). Some ipermajoritarian mechanisms (such as the majority premium and the two round system with an eventual second ballot between the two top rated lists at the first round) are almost unknown in other democratic countries. Several provisions raise serious doubts of constitutional legitimacy, even new than those already found in Porcellum by the Constitutional Court. Finally, the electoral system, together with the constitutional reform bill which is before Senate, would lead to a transformation as of the form of Government (from a parliamentary Government to presidential one, without adequate checks and balances between the powers), as well as the form of the State (for the prejudice of the same balance of powers).

Sommario: 1. La legge 6 maggio 2015 n. 52. – 2. Le anomalie di metodo e procedurali. – 3. Le anomalie risultanti dalla comparazione. – 4. Le anomalie costituzionali. – 5. Le anomalie sostanziali.

1. La legge 6 maggio 2015 n. 52

Dunque il cosiddetto *Italicum* è divenuto legge dello Stato, la n. 52 del 6 maggio 2015. Esso disciplina la legge elettorale della sola Camera dei deputati, adottando una formula teoricamente proporzionale per liste concorrenti, ma accompagnata da correttivi talmente forti da trasformarla in realtà in un sistema maggioritario di lista. Infatti sulla ripartizione nazionale dei seggi, basata sul criterio del quoziente, vengono innestati i seguenti correttivi:

- alla lista che ha avuto più voti vengono attribuiti 340 seggi, pari al 54% di quelli dell'intera Camera, purché superi la soglia del 40% dei voti validamente espressi;

- se nessuna lista ottiene il 40% dei voti, si tiene un secondo turno di ballottaggio al quale possono accedere solo le due liste più votate; a quella che prende più voti è attribuito il premio di 340 seggi; tra primo e secondo turno è vietato qualsiasi apparentamento;

- 278 seggi sono attribuiti a tutte le liste di minoranza, compresa quella battuta al secondo turno; la soglia di accesso perché una lista possa ottenere seggi è pari al 3% dei voti.

Va aggiunto che i 12 seggi restanti continuano ad essere assegnati alla Circoscrizione estero. Infine all'interno dei 100 collegi plurinominali i capilista sono bloccati e possono essere candidati in un numero massimo di dieci collegi, mentre gli altri candidati sono eletti con la doppia preferenza di genere (si può esprimere una sola preferenza, ma qualora se ne diano due, la seconda deve andare ad un candidato di sesso diverso rispetto al primo, pena l'annullamento della preferenza).

Il sistema elettorale adottato è un vero e proprio concentrato di anomalie: per il metodo che ne ha segnato la nascita e le forzature procedurali che ne hanno garantito l'approvazione in sede parlamentare; nella comparazione con i sistemi elettorali vigenti negli altri Paesi democratici; per i numerosi profili di dubbia legittimità costituzionale che presenta; per gli effetti che produrrebbe sia sulla forma di governo sia sulla forma di Stato, in specie se fosse approvato il d.d.l. che modifica 47 articoli della Costituzione nel testo votato dalla Camera il 10 marzo 2015.

2. Le anomalie procedurali

L'origine della legge n. 52 è nota. Le sue linee di fondo, insieme a quelle della "riforma" costituzionale sono state concordate nel cosiddetto "patto del Nazareno", stipulato tra Renzi e Berlusconi nella sede nazionale del PD il 18 gennaio 2014, e poi aggiornate in una serie di incontri successivi. Il patto aveva natura extraparlamentare, in quanto Renzi, appena eletto segretario nazionale del PD, non era parlamentare né era stato nominato Presidente del Consiglio, e Berlusconi era stato dichiarato decaduto dalla carica di senatore in seguito alla condanna definitiva a quattro anni di reclusione. L'anomalia non sta

ovviamente nella ricerca di un ampio accordo politico su una legge importante e delicata come quella elettorale, ma nel fatto che l'intesa veniva stipulata, al di fuori di qualsiasi previa discussione nel partito di maggioranza relativa, nella maggioranza di governo e con gli altri partiti di opposizione. Il contenuto del patto quindi appariva come un "prendere o lasciare", strettamente correlato agli interessi dei due partiti e dei due leader contraenti e non alle esigenze di equilibrio, democraticità e incentivazione della partecipazione popolare, che avrebbero dovuto essere al centro dell'attenzione dopo la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, che ha annullato i premi di maggioranza e le liste bloccate previste dalla legge n. 270 del 2005 (il cosiddetto *Porcellum*). Lo dimostra la blindatura sul testo del d.d.l. che si è avuta nella prima votazione alla Camera dei deputati e il fatto che i più importanti emendamenti approvati dal Senato (l'attribuzione del premio non ad una coalizione, ma ad una lista; l'elevazione della soglia per il premio dal 37 al 40% dei voti, l'introduzione di liste semi-bloccate) sono stati previamente concordati tra i due contraenti del patto.

Altra evidente anomalia: l'accordo a due, sia sulla legge elettorale sia sulla riforma costituzionale, è stato oggetto di disegni di legge presentati alle Camere non dai gruppi parlamentari, come sarebbe stato opportuno per testi sui quali deve essere ricercato il più ampio consenso parlamentare, ma dal Governo. Inoltre l'iter parlamentare è stato accompagnato dalla incombente minaccia del Presidente del Consiglio di ricorrere allo scioglimento anticipato delle Camere, come se questo fosse un suo potere sostanziale che avrebbe relegato il Presidente della Repubblica ad un ruolo meramente notarile. Infine l'iter dell'*Italicum* è stato costellato da ampie e frequenti forzature dei regolamenti parlamentari. Tre sono state quelle più eclatanti.

Al Senato è stata consentita la votazione dell'emendamento Esposito, che permetteva al testo di legge un articolo 01, il quale riassumeva i contenuti essenziali dell'intera legge. La sua approvazione determinava la decadenza di gran parte degli emendamenti presentati, inaugurando una procedura contrastante con l'art. 72 Cost., che impone la discussione e l'approvazione articolo per articolo. Inoltre il testo messo ai voti non era un emendamento in quanto non modificava nessun articolo né aveva natura precettiva e quindi avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile. Si è dato vita così ad un precedente al quale potrebbe rifarsi ogni futuro governo strangolando la dialettica parlamentare su un qualsiasi disegno di legge mediante la previa

presentazione di uno pseudo-emendamento riassuntivo dei suoi contenuti[1].

Alla Camera dei deputati è stata un'evidente forzatura la sostituzione da parte dell'Ufficio di presidenza del gruppo del PD di dieci deputati componenti della Commissione affari costituzionali, accusati di sostenere emendamenti al testo approvato dal Senato. A tal proposito va ricordato che il Senato aveva modificato il testo varato dalla Camera e l'aveva fatto con il voto decisivo dei senatori di Forza Italia e con la non partecipazione al voto o il voto contrario di una ventina di senatori del PD. Anche qui si è seguita la logica del "prendere o lasciare" e la fretta che è stata imposta per addivenire all'approvazione definitiva da parte della Camera è apparsa priva di ogni seria giustificazione istituzionale, anche alla luce della previsione contenuta nel testo che il nuovo sistema entrerà in vigore il 1° luglio 2016. La sostituzione di un numero cospicuo di parlamentari dissenzienti, per ragioni non tecniche ma politiche, già avvenuta ma per un numero più ridotto di parlamentari nell'iter del d.d.l. costituzionale alla I Commissione del Senato, rappresenta una novità che colpisce un diritto sancito dal divieto del mandato imperativo *ex art. 67 Cost.* Non si può sostenere che tale principio, caratteristico di ogni ordinamento liberal-democratico, varrebbe solo per i lavori in aula e non per quelli nelle commissioni, che costituirebbero la proiezione non, come è giusto che sia, dei gruppi parlamentari in misura proporzionale alla loro consistenza, ma della linea politica di maggioranza stabilita al loro interno. Ciò significa colpire alla radice il diritto di un parlamentare di presentare in commissione proposte emendative su un testo in discussione. Ovviamente se si ritiene che un parlamentare violi sistematicamente la disciplina di gruppo, si può decidere di estrometterlo dal gruppo e quindi chiederne la sostituzione in commissione, ma questa non può servire a soffocare in via preventiva la libera dialettica parlamentare su un singolo disegno di legge.

La forzatura più grave è derivata dalla posizione della questione di fiducia, che ha imposto un voto blindato sui singoli articoli sotto la minaccia delle dimissioni del Governo. La Presidente della Camera ha ritenuto ammissibile tale iniziativa sulla base di una interpretazione letterale dell'art. 116. C. 4, Re. Ca., che vieta la posizione della questione di fiducia sugli «argomenti per i quali il regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto». Ora, l'art. 49, c. 1, Re. Ca., prevede che qualora ne venga fatta richiesta, sia effettuata a scrutinio segreto la votazione sulle leggi elettorali (per le quali l'art. 51, c. 2, richiede l'iniziativa di trenta deputati). Non era quindi

obbligata l'interpretazione data dalla Presidente neppure sotto il profilo letterale, in quanto dall'art. 116 non si desume che debba essere necessariamente consentita la questione di fiducia anche sulle questioni sulle quali il regolamento stabilisce il voto segreto non obbligatoriamente ma su richiesta[2]. E nel dubbio doveva essere prescelta l'interpretazione più favorevole all'autonomia della Camera e comunque sarebbe stata opportuno sottoporre la questione alla Giunta per il regolamento. Ma se si va alla sostanza di quanto è accaduto, non può non essere sottolineata la gravità di una iniziativa la quale ha certificato che la legge elettorale è cosa del Governo, che fa parte integrante del suo programma e risponde ai suoi interessi politici. A sostegno della iniziativa si è sostenuto che la legge elettorale è la più politica delle leggi, il che legittimerebbe il Governo a considerarla come essenziale per la prosecuzione del suo mandato[3]. Ma la legge elettorale è la prima e fondamentale regola del gioco che, trasformando in seggi i voti degli elettori, inverte il principio della sovranità popolare ed è per questa ragione che non può essere uno strumento della maggioranza o di un governo volto a perseguire interessi politici di parte, ma deve trovare il più ampio possibile consenso parlamentare al di fuori della contrapposizione tra maggioranza e opposizione. Del resto fu proprio questa la critica rivolta alla legge n. 270 del 2005, voluta e approvata dalla sola maggioranza di centro-destra con l'obiettivo di ostacolare la probabile vittoria del centro-sinistra nelle elezioni del 2006 e che gli valse la denominazione di *Porcellum*.

È significativa a tal proposito l'invocazione del precedente rappresentato dalla posizione della questione di fiducia, prima alla Camera, poi al Senato, da parte di De Gasperi sulla cosiddetta "legge truffa" n. 148 del 1953. L'altro precedente storico, che ovviamente è di ben altra natura, è il ricorso alla fiducia da parte di Mussolini sulla legge fascista Acerbo n. 2444 del 1923. In entrambi i casi la posizione della questione di fiducia derivò da esigenze politiche: nel 1923 dall'intento di Mussolini «di dare legittimità formale alla sua presa del potere e di stringere alleanze organiche con le forze reazionarie»; nel 1953 dalla volontà di De Gasperi di «blindare il centrismo per non dover aprire né alla destra.....né alla sinistra»[4]. In particolare, la fiducia sulla "legge truffa" va considerata in un contesto come quello dell'immediato dopoguerra, contrassegnato dall'esplosione della guerra fredda e dalla contrapposizione frontale tra maggioranza e opposizione. Essa fu giustificata da De Gasperi con ragioni che ne sottolineavano l'eccezionalità, anche in considerazione della prossimità dello scioglimento della Camera[5]. E comunque in concreto l'infelicità di tale scelta

è dimostrata dallo scontro politico-parlamentare di particolare virulenza, che essa contribuì a determinare, il quale alla fine impedì alla coalizione centrista di raggiungere la maggioranza del 50% più uno dei voti e quindi di far scattare il premio. Nulla quindi di paragonabile con l'*Italicum*, trattandosi di una legge applicabile solo dal 1° luglio 2016 e in presenza di una opposizione, quella della minoranza del PD, non certo frontale ma favorevole a circoscritte modifiche del testo approvato dal Senato. In ogni caso l'effetto determinato dal ricorso alla fiducia, che costituisce ormai un pericoloso precedente utilizzabile da un futuro governo che voglia nuovamente modificare la legge elettorale a sua piacimento, è stata l'approvazione della legge con 334 voti favorevoli, circa 70 in meno rispetto alla maggioranza di governo, e quindi solo da una parte della maggioranza (peggio quindi che per l'adozione del *Porcellum*), drogata da un premio dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale e quindi con ogni probabilità non corrispondente agli orientamenti politici della maggioranza del corpo elettorale[6].

3. Le anomalie risultanti dalla comparazione

L'aspetto più condivisibile della legge elettorale sta nella denominazione di *Italicum* che gli è stata unanimemente attribuita. In effetti alcune delle caratteristiche essenziali del nuovo sistema elettorale lo rendono del tutto anomalo nel quadro delle democrazie contemporanee[7]. Così è innanzitutto per il premio di maggioranza, correttivo alla proporzionale di cui si riscontra l'esistenza fra i Paesi democratici di una certa consistenza solo in Grecia[8]. Ma qui il premio consiste nell'attribuzione al partito che ha ottenuto più voti di un numero fisso di seggi, 50 su un totale di 300, che non gli consente automaticamente di avere la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento e può obbligarlo a costituire governi di coalizione, come sono stati gli ultimi due presieduti da Samaras di Nuova Democrazia (2012-2015) e da Tsipras di Syriza (da fine gennaio 2015).

Se si eccettua il precedente francese della "*loi scélérate*" del 1951, che non contribuì certo a risolvere i problemi della Quarta Repubblica, il ricorso al premio attributivo della maggioranza più che assoluta dei seggi a chi arriva in testa, costituisce una specialità italiana periodicamente ricorrente nella storia

patria. Basti pensare alla legge Acerbo del 1923, che attribuiva i due terzi dei seggi alla lista arrivata in testa che avesse avuto il 25% dei voti, alla “legge truffa” del 1953, che assicurava il 65% dei seggi della Camera alla coalizione che raggiungesse il 50% più uno dei voti e, infine al *Porcellum* del 2005, che assegnava alla coalizione più votata il 54% dei seggi alla Camera e il 55% in ogni Regione al Senato. A parte la legge Acerbo, sulla cui natura ultramaggioritaria e antidemocratica non c’è bisogno di spendere parole, qualche considerazione va fatta sulle altre due leggi. In particolare, non vi è dubbio che la legge del 1953 fosse molto meno distorsiva della volontà del corpo elettorale rispetto all’*Italicum*. Intanto il premio di 390 seggi su 580 poteva essere assegnato non alla lista più forte ma ad una coalizione. In secondo luogo se ne prevedeva l’attribuzione alle liste apparentate che avessero conquistato la maggioranza assoluta dei voti e De Gasperi nel suo intervento alla Camera del 17 gennaio 1953 ebbe modo di affermare quanto segue: «Questa legge non trasforma la minoranza in maggioranza. Se così facesse sarebbe un tradimento della democrazia»[9]. Infine il mancato raggiungimento della soglia prescritta avrebbe impedito l’attribuzione del premio, come si verificò nelle elezioni dello stesso anno, che portarono poco dopo alla abrogazione della legge. Ciò non toglie che, a fronte delle tardive conversioni di chi oggi ne fa l’esaltazione, la legge del 1953 fosse criticabile sia perché mossa dall’intento politico di blindare la maggioranza e di emarginare l’opposizione in un contesto di inesistenza di una normale dialettica democratica, sia perché alla Camera (ma l’intento era di estenderlo poi anche al Senato) il premio avrebbe consentito alla maggioranza di governo di avere una percentuale di seggi vicinissima a quella di due terzi dei componenti che consente la modifica della Costituzione escludendo il ricorso al referendum oppositivo. Quanto al *Porcellum*, i premi di maggioranza tanto alla Camera quanto al Senato sono stati dichiarati incostituzionali in quanto, nel perseguimento dell’«obiettivo di rilievo costituzionale» della stabilità di governo, determinavano «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» (sent. n. 1/2014)

Alla anomalia di un premio di maggioranza che trasforma la minoranza più forte in maggioranza i sostenitori dell’*Italicum* hanno replicato, rifacendosi ai sistemi maggioritari in vigore nel Regno Unito e in Francia che possono attribuire ad un partito che ottenga tra il 35 e il 40% dei voti la maggioranza assoluta dei seggi[10]. Ma ogni buon comparatista sa che non si possono

raffrontare termini diversi se non chiarendo a monte le differenze fra di essi. Infatti nei Paesi citati l'incremento di seggi a favore di un partito non costituisce la protesi artificiale attribuita a tavolino alla lista che arriva in testa nel quadro di un sistema formalmente proporzionale, ma è il frutto dell'applicazione di una formula maggioritaria nell'ambito di collegi uninominali. Quindi un partito ottiene la maggioranza assoluta dei seggi perché i suoi candidati hanno vinto nella metà più uno dei collegi. Si tratta di sistemi certamente distorsivi, che penalizzano soprattutto i terzi partiti di dimensioni nazionali. In particolare nel maggioritario a turno unico può verificarsi che ottenga più seggi il partito che ha avuto meno voti (come si verificò nel Regno Unito alle elezioni del 1951). Tuttavia a fronte di affermazioni che sostengono la superiorità dell'*Italicum* su tali sistemi[11], tanto che secondo il Presidente del Consiglio sarà sicuramente imitato dagli altri Paesi europei, è opportuno ricordare che quei sistemi non garantiscono con certezza, come pretende di fare l'*Italicum*, l'ottenimento della maggioranza assoluta dei seggi da parte di un partito e in questa ipotesi impongono coalizioni di governo, com'è avvenuto nel Regno Unito tra il 2010 e il 2015. Inoltre nel Regno Unito il bipartitismo ha preceduto storicamente l'adozione del maggioritario a turno unico, mentre con l'*Italicum* si pretende di dare vita al bipartitismo per legge[12]. Infine la distorsività e la crescente sofferenza di alcuni sistemi maggioritari deriva dal fatto che vi è una strisciante crisi del bipartitismo, attestata dalla percentuale sempre più ridotta di voti ottenuti dai due maggiori partiti[13]. Non è quindi un caso che nei Paesi che l'adottano si discuta da vari anni di riforma del sistema elettorale. È vero che nel Regno Unito la maggioranza dei votanti nel referendum tenutosi nel maggio 2011 ha votato contro la sostituzione del *plurality* con il voto alternativo, ma in vari Paesi anglosassoni il sistema elettorale di stampo britannico è stato abbandonato[14]. Anche in Francia si discute da anni della introduzione di una quota di proporzionale nel maggioritario a doppio turno come "diritto di tribuna" da riconoscere alle formazioni minori. Con l'*Italicum* si ha la pretesa di imporre un assetto bipartitico ad un sistema politico almeno tripolare, come quello uscito dalle elezioni 2013, e per fare ciò si introduce un meccanismo che distorce in modo grave una formula teoricamente proporzionale, producendo un effetto (maggioranza più che assoluta dei seggi ad un solo partito con il 40% dei voti al primo turno o anche con un numero di voti inferiore al secondo turno) che i sistemi proporzionali corretti di regola non producono[15].

Se il premio di maggioranza è rarissimo, del tutto assente nelle altre

democrazie è il doppio turno di lista previsto dall'*Italicum*. Si tratta di un sistema che non ha nulla a che vedere con quello maggioritario a doppio turno che si applica per l'elezione dei titolari di cariche monocratiche, come per il Presidente della Repubblica in Francia o i Sindaci dei Comuni con più di 15.000 abitanti in Italia, o per l'elezione dei parlamentari in collegi uninominali, come per l'Assemblea nazionale francese. In questi casi il doppio turno è finalizzato a garantire l'ampia rappresentatività dell'eletto, che deve ottenere la maggioranza assoluta (e non il 40%) dei voti per conquistare il seggio al primo turno. Inoltre in Francia al secondo turno delle elezioni parlamentari sono ammessi non solo i primi due candidati, ma tutti quelli che abbiano ottenuto una percentuale di voti pari al 12,5% degli elettori, e quindi all'incirca il 20% dei voti, al primo turno. Se questo sistema fosse recepito oggi in Italia, in gran parte dei collegi uninominali si avrebbe una competizione non riservata ai primi due candidati ma triangolare. È altresì noto che tra il primo e il secondo turno sia per l'elezione dei Sindaci italiani sia per quella dei deputati francesi si svolgono trattative e vi sono accordi tra i candidati rimasti in lizza e gli altri, che rendono meno costrittivo il voto degli elettori dei candidati esclusi, cosa che l'*Italicum* espressamente vieta. Anche qui si realizza una forzatura senza eguali al fine di decretare la vittoria di un partito che al primo turno ha ottenuto meno del 40% dei voti, senza che sia stabilita una soglia minima per l'accesso al secondo turno (e quindi anche con il 20/25% dei voti).

4. Le anomalie costituzionali

L'*Italicum* presenta vari profili di dubbia legittimità costituzionale: alcuni ripropongono quelli già censurati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014; altri sono nuovi e aggiuntivi.

Cominciamo dai primi. Viene innanzitutto in considerazione l'entità del premio di maggioranza attribuito al primo partito. Si può affermare che esso non comprime in modo eccessivo e sproporzionato la funzione rappresentativa dell'assemblea e l'eguale diritto di voto? Non è così: la previsione di una soglia minima di voti per accedere ad un premio, che attribuisce alla lista vincente ben più della metà dei seggi in palio, fa sì che al partito che arriva in testa, e quindi alla più forte minoranza, sia attribuito un premio che può arrivare fino al 14%

dei seggi in palio (pari a più di un terzo dei voti di un partito che superasse di poco la soglia del 40%). Basti pensare che l'entità del premio è analoga a quella proposta dalla legge n. 148 del 1953, che fu qualificata dalla opposizione come «legge truffa», ma che almeno attribuiva il 65% dei seggi alla Camera alle liste apparentate che raggiungevano il 50% più uno dei voti e non alla minoranza più forte.

L'illegittimità costituzionale è ancora più manifesta nell'ipotesi in cui nessuna lista ottenga il 40% dei voti, esito probabile stando ai sondaggi attuali, e quindi si tenga un secondo turno di ballottaggio tra le due liste più votate. Qui va rilevato che non è prevista nessuna soglia di accesso al secondo turno e quindi potrebbero essere ammesse anche due liste che abbiano ottenuto il 25% dei voti, come si è verificato nelle elezioni del 2013. Inoltre non è stabilito alcun quorum di partecipazione al voto per la validità del secondo turno, per cui la lista vincente potrebbe conquistare la maggioranza più che assoluta dei seggi con un numero di voti pari o inferiore a quello ricevuto al primo turno. È evidente che in questo modo la soglia per l'accesso al premio viene ad essere totalmente aggirata, anzi è come se non vi fosse, costituendo solo una foglia di fico per imporre lo svolgimento del secondo turno e l'assegnazione del premio. Non si può poi escludere che al secondo turno il premio sia vinto dalla lista arrivata in seconda posizione anche con una percentuale di voti inferiore al 25%. Se si tiene conto della crescente astensione dal voto e dal suo quasi certo aumento al secondo turno, potrebbe ottenere più del 54% dei seggi un partito che è stato votato da una percentuale esigua di elettori (un quarto o anche meno). Il fatto che al secondo turno la lista vincente conquisterebbe la maggioranza assoluta dei voti non toglie che il ricorso al turno di ballottaggio comporterebbe una patente violazione della volontà espressa al primo turno dalla larga maggioranza del corpo elettorale di non assegnare il premio a nessuna lista e la compressione della libertà degli elettori che al primo turno hanno votato per tutte le altre liste (e in particolare per una terza lista che potrebbe superare il 20% dei voti). Viene quindi violata l'eguaglianza e la libertà del voto degli elettori, violazione aggravata dal fatto che tra primo e secondo turno le altre liste non possono apparentarsi con una delle due ammesse. Un sistema di questo tipo risulta meno distorsivo in un contesto politico nel quale vi sono due coalizioni che ottengono un'altissima percentuale del voto popolare, come si è verificato nelle elezioni del 2006 e del 2008, ma diventa abnorme e irragionevole in un contesto politico tripolare come quello emerso dalle elezioni del 2013.

Altro profilo non nuovo di dubbia legittimità è la previsione di liste semi-bloccate, nelle quali i capilista ottengono automaticamente un seggio conquistato dalla lista, mentre gli altri seggi sono attribuiti ai candidati in base alle preferenze ottenute. Il Presidente del Consiglio ha sostenuto che si tratterebbe di una specie di *Mattarellum*, che accoppierebbe il voto personale al singolo candidato di collegio con quello alle liste mediante l'espressione delle preferenze. Non è così: nel sistema che precedeva il *Porcellum* i tre quarti dei seggi erano assegnati in collegi uninominali in ciascuno dei quali si eleggeva un solo parlamentare con sistema maggioritario a turno unico, mentre il quarto restante era distribuito con sistema proporzionale tra liste bloccate. Al contrario nell'*Italicum* non vi è alcun rapporto esclusivo tra eletto e collegio, in quanto nello stesso collegio possono essere eletti i capilista di diverse liste e anche altri candidati. Inoltre il capolista può presentarsi in dieci collegi e quindi la sua opzione per uno dei collegi in cui risulta eletto può manipolare la volontà degli elettori, consentendo l'elezione di candidati primi non eletti che hanno ottenuto una percentuale di preferenze rispetto ai votanti del collegio inferiore a quella del primo dei non eletti nel collegio prescelto dal capolista. Viene quindi ad essere pregiudicato il diritto degli elettori di scegliere liberamente i propri rappresentanti. Inoltre l'*Italicum* non favorisce affatto la conoscibilità degli eletti in quanto la ripartizione dei seggi avviene non nei collegi ma a livello nazionale e nell'eventuale secondo turno i candidati spariscono e si vota solo per il simbolo del partito (e di fatto per il suo leader). Quindi il voto dato ad una lista con preferenza per uno o due candidati può essere utilizzato per eleggere in una diversa circoscrizione un candidato totalmente sconosciuto all'elettore.

L'*Italicum* contiene, come si è detto, profili di dubbia legittimità costituzionale ulteriori rispetto a quelli censurati nella sentenza n. 1 del 2014 con riferimento al *Porcellum*.

In primo luogo la riforma riguarda la sola Camera dei deputati e, in attesa della revisione costituzionale che dovrebbe rendere il Senato non più elettivo, stabilisce l'entrata in vigore del nuovo sistema elettorale il 1° luglio 2016. Quindi anziché far precedere la riforma del Senato a quella della legge elettorale, come sarebbe stato logico e corretto, si è voluto approvare la seconda nell'aspettativa di un evento incerto sia nell'*an* che nel *quando*, in quanto non può esservi sicurezza né sull'approvazione del d.d.l. costituzionale né sui tempi, anche in considerazione della quasi certa sottoposizione del testo approvato a referendum popolare. Cosa accadrebbe se la riforma costituzionale non

giungesse in porto o se, prima della sua approvazione finale, il Presidente della Repubblica dovesse decretare lo scioglimento anticipato del Parlamento? Le due Camere verrebbero ad essere elette con due sistemi elettorali molto diversi e al Senato si applicherebbe il cd *Consultellum*, cioè la normativa di risulta derivante dalla sentenza n. 1 del 2014, e cioè un sistema proporzionale senza premio di maggioranza e senza liste bloccate (con la possibilità di esprimere una preferenza), ma non puro, come è stato superficialmente sostenuto, in quanto sarebbero mantenute le soglie di sbarramento per l'accesso alla rappresentanza (il 3% per le liste coalizzate, l'8% per quelle non coalizzate). Il risultato più che probabile sarebbe l'esistenza di due diverse maggioranze nelle due Camere. Ma se è così, il premio di maggioranza previsto per la Camera risulta irragionevole, in quanto in assenza della riforma del Senato e con due sistemi elettorali diversi per le due Camere che votano entrambe la fiducia al Governo, non garantisce affatto la governabilità, che ne costituisce la *ratio* essenziale. Questa è stata la motivazione con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali i premi di maggioranza regionali al Senato previsti dal *Porcellum*, in quanto non garantivano l'esistenza di una maggioranza o di una maggioranza corrispondente a quella della Camera e quindi frustravano la finalità precipua del premio di maggioranza. Lo stesso rilievo potrebbe essere rivolto al premio che è stato confezionato per la sola Camera.

Un secondo nuovo profilo di dubbia legittimità riguarda le liste semi-bloccate, per le quali si configura una duplice violazione del principio di eguaglianza. In primo luogo vi è una irragionevole disparità tra candidati facenti parte di una stessa lista, il primo dei quali, gradito ai vertici del partito, non ha bisogno per essere eletto di alcun voto di preferenza a differenza di tutti gli altri[16]. Qui non c'è alcun comune paragone con il discutibile "listino" che ha caratterizzato dal 2000 l'elezione dei consiglieri regionali nella maggioranza delle Regioni, e oggi in via di superamento, che consentiva ai candidati collocati in una lista collegata al candidato eletto Presidente di essere automaticamente eletti, costituendo un premio di maggioranza a favore della coalizione vincente. Ma in tale caso si aveva almeno il pudore di distinguere il listino dalle liste per le quali era previsto il voto di preferenza, mentre nell'*Italicum* il capolista è un candidato "più eguale" degli altri collocati nella stessa lista. Viene compiuta poi una discriminazione irragionevole a danno degli elettori, in quanto solo quelli che votano per la lista che otterrà il premio potranno incidere significativamente sulla scelta di un notevole numero di eletti (240 su 340, una parte dei quali saranno individuati in base alle opzioni compiute dai capilista),

mentre quelli degli altri partiti avranno una possibilità di scelta nulla o molto ridotta.

Vi è infine un profilo di possibile illegittimità che deriva dalle modalità di attribuzione dei seggi previsti per la Valle d'Aosta (uno con maggioritario a turno unico) e per il Trentino Alto Adige (otto in collegi uninominali con maggioritario a turno unico più due di recupero proporzionale)[17]. *L'Italicum* prevede che nelle due circoscrizioni i candidati siano collegati con una delle liste presentate a livello nazionale e che i voti ivi espressi siano calcolati per determinare le cifre elettorali nazionali, individuare la lista vincente ed eventualmente quelle ammesse al ballottaggio, mentre «non concorrono alla ripartizione dei seggi assegnati nella restante parte del territorio nazionale» (nuovo art. 83, c. 6 del T.U. n. 361 del 1957). Ciò significa che non incidono sulla ripartizione dei seggi tra la lista più forte e le altre (rispettivamente 340 e 278). Ma, mentre disposizioni specifiche della legge prevedono che i seggi conquistati dalla lista più votata siano defalcati dai 340 che le spettano in base al premio di maggioranza, manca un'analoga disposizione di sottrazione dei seggi ottenuti nelle due circoscrizioni dalle liste di minoranza ai 278 a queste spettanti. Ne deriva che il numero dei deputati sarebbe variabile, potendo andare da un massimo di 640 (340+10+12 eletti nella circoscrizione estero) qualora le liste di minoranza vincessero in tutti i collegi uninominali e ottenessero un seggio nella quota proporzionale, a un minimo di 631 (340+1+12) nell'ipotesi in cui a ottenere tutti i seggi fosse la lista vincente a livello nazionale, in quanto uno di quelli proporzionali spetterebbe comunque ad una delle altre liste. Sarebbe quindi violato l'art. 56, c. 2, Cost., che fissa il numero dei deputati a seicentotrenta, di cui dodici eletti nella circoscrizione Estero.

5. Le anomalie sostanziali

Nel merito i principali difetti della legge n. 52/2015 derivano dalla volontà, apertamente proclamata, di imporre che la sera stessa del voto si abbia

un vincitore e si conosca il nuovo Governo. Certezza che non esiste neppure nelle democrazie che adottano sistemi elettorali maggioritari o comunque selettivi. Proprio per questa ragione gli ideatori dell'*Italicum* non hanno optato per l'adozione di sistemi elettorali maggioritari, nonostante ne avessero sostenuto in passato l'assoluta superiorità nei confronti di quelli proporzionali. La logica è identica a quella che stava alla base del *Porcellum*, del quale la nuova legge costituisce una riedizione con alcune modifiche che non ne alterano l'essenza[18]. Poiché ci si rende conto che nel contesto italiano nessun sistema maggioritario potrebbe di per sé garantire con certezza che un partito ottenga la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento, si opta per una formula proporzionale ma stravolta da un premio abnorme e da un secondo turno anomalo che consente di aggirare qualsiasi soglia per l'accesso al premio.

Inoltre, nel perseguire l'obiettivo del vincitore certo, l'*Italicum* pecca di una congiunturalità che mal si addice ad un nuovo sistema elettorale che voglia durare nel tempo[19]. Non è un caso che gli emendamenti al testo originario dell'*Italicum* siano stati successivi al risultato delle elezioni europee del 2014, nelle quali il PD ha ottenuto il 40,8% dei voti (anche se nel quadro di una partecipazione popolare pari al 58% degli aventi diritto al voto). Di qui la scelta di innalzare la soglia necessaria per ottenere il premio dal 37 al 40% dei voti nonché quella di sopprimere il premio alla coalizione sostituito da quello alla più forte lista. Ma questo è un calcolo miope, che potrebbe in futuro essere smentito dalla evoluzione dei rapporti di forza elettorali e che è ritagliato sulle aspettative congiunturali del partito maggiore e del suo leader. Ora, un metodo di questo tipo non può dare vita ad un sistema elettorale valido e durevole, ma al più utile per facilitare, senza peraltro rendere certa, la vittoria alle elezioni immediatamente successive.

L'aspetto più discutibile di un sistema che impone l'attribuzione di una maggioranza più che assoluta dei seggi ad un solo partito consiste nell'impatto sistemico che esso produrrebbe sul sistema istituzionale, determinando l'alta probabilità di uno stravolgimento della forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione. Tale esito viene apertamente rivendicato da chi sostiene che con l'adozione dell'*Italicum* verrebbe ad essere recepito a livello nazionale il presunto «modello italiano di governo»[20], adottato a livello locale e regionale e fondato sulla elezione popolare della persona posta a capo del potere esecutivo, al quale viene garantita (con certezza nelle Regioni, con forte probabilità nei Comuni) una maggioranza assembleare determinata dal premio di

maggioranza attribuito alla coalizione (o alla lista) collegata al candidato vincente. Non intendo in questa sede valutare quanto sia auspicabile una forma di governo che, anche grazie allo scioglimento automatico dell'assemblea che voti la sfiducia al capo dell'esecutivo, si configura non come presidenziale, ma come presidenzialistica, in quanto fondata sul ridimensionamento del ruolo dell'organo assembleare e priva dei contrappesi che garantiscono l'equilibrio tra i poteri. Più moderata, ma sostanzialmente convergente è la posizione di chi afferma che l'*Italicum* "introduce di fatto il premierato", basato sulla investitura diretta del Governo[21].

Ebbene, il modello "italico" di forma di governo verrebbe imposto a livello nazionale non da una legge di revisione costituzionale, ma dalla legge ordinaria di riforma del sistema elettorale. In tal senso è decisiva la riproposizione nella nuova legge della norma, già contenuta nel *Porcellum*, secondo la quale «i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica» (nuovo art. 14-*bis* del d.P.R. n. 361 del 1957). Anche qui, come nel *Porcellum*, si avverte il bisogno di precisare che restano ferme le prerogative del Presidente della Repubblica sulla nomina dei componenti del Governo ex art. 92, c. 2, Cost. La precisazione è pleonastica, non potendo ovviamente una legge ordinaria violare una disposizione costituzionale, ma è rivelatrice della concezione secondo la quale il capo della forza politica (non più della coalizione) che si candida a governare, alla quale viene garantito almeno il 54% dei seggi (più quelli che potrebbe ottenere nella circoscrizione Estero), sarebbe di fatto eletto dal popolo. Tale concezione acquisterebbe maggiore forza nel turno di ballottaggio quando al voto popolare sono sottoposti solo i simboli dei due primi partiti e i loro rispettivi capi. In pratica la nomina del Presidente del Consiglio da parte del Capo dello Stato sarebbe a rime obbligate e la fiducia iniziale della Camera si trasformerebbe in uno stanco e inutile rito. Ma ciò equivarrebbe ad un accantonamento della forma di governo parlamentare, la cui essenza sta, come ha insegnato Leopoldo Elia, nel fatto che il titolare del potere esecutivo deriva dal Parlamento e non direttamente dal voto popolare[22] e nella sua flessibilità, che consente di sostituire il Primo ministro nel corso della legislatura senza che si debba necessariamente procedere a nuove elezioni e quindi non tollera l'inserimento «di un premier non rimovibile eletto direttamente»[23].

Il rischio di un cambiamento surrettizio della forma di governo parlamentare

«in un premierato che, essendo di fatto privo di contrappesi politici, è in realtà una “democrazia di investitura rafforzata”»[24], risulta con ancora maggiore evidenza se si collega la riforma elettorale al d.d.l. costituzionale approvato in prima lettura dalla Camera il 10 marzo 2015. Questo prevede un bicameralismo, nel quale vi sarebbero una sola Camera politica (cosa di per sé condivisibile), e un Senato non più eletto dal corpo elettorale, con una composizione debole e privo di significativi poteri di controllo e di garanzia. In caso di sua approvazione, nella Camera dei deputati il partito più forte, che avrebbe una maggioranza più che assoluta dei seggi, pur rappresentando una minoranza dei votanti, sarebbe in grado di condizionare, anche per il peso numerico ridotto del Senato, l’elezione dei titolari di organi di garanzia (Presidente della Repubblica, un terzo dei giudici costituzionali, un terzo dei membri laici del CSM, Presidente della Camera), nonché di approvare i disegni di legge ordinaria di iniziativa governativa entro 70 giorni e le leggi costituzionali[25]. Diventerebbe, quindi, determinante il ruolo del Presidente del Consiglio plebiscitato di fatto dal popolo, in un contesto fortemente intriso di una cultura populistica, che in passato ha consentito al leader della coalizione di centro-destra risultata vincente di fregiarsi del titolo di «unto dal Signore» e recentemente al Presidente del Consiglio in carica di affermare che, in virtù dell’esito delle primarie del PD e del buon risultato ottenuto nelle elezioni per il Parlamento europeo, il suo programma era voluto dai cittadini.

Infine la trasformazione della forma di governo produrrebbe uno squilibrio tra i poteri ancora più forte di quello che si è già determinato di fatto nelle ultime legislature e quindi inciderebbe sulla stessa forma di Stato, determinando una torsione della democrazia in senso plebiscitario e personalistico, che sarebbe favorita dall’indebolimento di tutti i corpi intermedi sia istituzionali sia politici e dalla crescente disaffezione dei cittadini.

[1] Vedi G. Azzariti, *Il canguro illegittimo*, in *il manifesto*, 22 gennaio 2015.

[2] Vedi G. Azzariti, *Il passo falso della presidente*, in *il manifesto*, 1 maggio 2015.

[3] Questa è la posizione più volte espressa da S. Ceccanti, da ultimo in *Italicum: giù il velo su bugie e bluff. Sette obiezioni che non reggono*, in *La Nazione*, 27 aprile 2015.

[4] Cfr. C. Galli, *Metamorfosi. Sulla nuova legge elettorale*, in www.centroriformastato.it, 18 maggio 2015.

[5] Vedi sul punto la ricostruzione di N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco e N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 87 ss.

[6] Cfr. M. Villone, *Italicum, al danno di oggi si aggiunge quello futuro*, in *il manifesto*, 5 maggio 2015.

[7] Vedi G. Sartori, *Io idealista? Tu fuori dai modelli dell'Occidente*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 gennaio 2014, replica a R. D'Alimonte, *Con il premio l'elettore sceglie chi governerà*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 gennaio 2014.

[8] Fra gli Stati "esigui" il premio è previsto nella Repubblica di San Marino, dove può essere dato anche ad una coalizione, e a Malta, dove al partito che ha ottenuto più voti viene assicurato un seggio in più del totale spettante a tutti gli altri facendo ricorso alla attribuzione di seggi aggiuntivi.

[9] In senso analogo si espresse Aldo Moro nel suo intervento alla Camera del 18 gennaio 1953.

[10] Vedi fra i tanti F. Clementi, *Questo è il modello che garantisce l'alternanza di governo*, in *l'Unità*, 23 gennaio 2014.

[11] Vedi R. D'Alimonte, *Con il premio alla lista sistema migliore di quello francese*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 marzo 2015 e *La lezione inglese*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 maggio 2015.

[12] Cfr. R. D'Alimonte, *Così il sistema di voto porterà al bipartitismo*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 aprile 2015.

[13] L'indebolimento elettorale dei due maggiori partiti è evidente nel Regno Unito, dove fino al 1992 essi superavano insieme il 75% dei voti, mentre poi sono progressivamente calati toccando il 65,1% alle elezioni del 2010 e il 67,4% a quelle del 2015, nelle quali però il partito liberal-democratico è passato dal

23% al 7,87% dei voti, il che significa che gran parte dei suoi voti sono andati in altre direzioni. Ma anche in Francia e in Spagna le elezioni europee del 2014 hanno determinato un forte indebolimento dei due maggiori partiti. E in Germania il partito socialdemocratico ha avuto un drastico ridimensionamento (23% dei voti nelle elezioni del 2009, 25,7% in quelle del 2013).

[14] Il *plurality* inglese è stato sostituito in Australia nel 1918 dal voto alternativo per la Camera bassa e nel 1948 dal voto singolo trasferibile per la Camera alta, in Nuova Zelanda nel 1993 da un sistema misto molto simile a quello tedesco, in Sud Africa nel 1994 da un sistema proporzionale per liste concorrenti.

[15] In Germania nelle elezioni del 2013 del *Bundestag* la CDU-CSU con il 41,5% dei voti ha ottenuto 311 seggi (il 49,35%) e quindi ha dovuto costituire un governo di grande coalizione con il partito socialdemocratico. In Spagna nelle elezioni del Congresso dei deputati del 2011 il partito popolare è riuscito a raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi (il 53%), ma con il 44,62% dei voti.

[16] Vedi sulla disparità di status tra i candidati G. Canale, *Italicum: un viaggio verso Itaca, sognando la California (una prima lettura critica della legge n. 52/2015)*, in www.giurcost.org, 2015, fasc. II.

[17] Vedi ampiamente L. Spadacini, *L'Italicum e alcune sue ulteriori criticità: la disciplina per Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, la distribuzione dei seggi tra i collegi e il differimento dell'applicazione della riforma*, in www.forumcostituzionale.it, *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 4/2015.

[18] Vedi V. Tondi della Mura, *Del Porcellum "camuffato"*, in www.confronticostituzionali.eu, 12 maggio 2015. Del resto non è un caso che il principale artefice dell'*Italicum*, Roberto D'Alimonte, prima della sent. n. 1 del 2014 abbia insistito più volte sulla necessità di apportare alcune modifiche alla legge allora vigente considerandone valido l'impianto.

[19] Per una critica al doppio turno di lista e al carattere congiunturale dell'*Italicum* vedi O. Massari, *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale*, in M. Volpi (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015, 108 ss.

[20] Cfr. R. D'Alimonte, *Con il premio alla lista governi più coesi*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 gennaio 2015.

[21] Cfr. T.E. Frosini, *Rappresentanza+Governabilità=Italicum*, audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla legge elettorale, 15 aprile 2015, in www.confronticostituzionali.eu, 12 maggio 2015.

[22] Cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, XIX, 642.

[23] Cfr. G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, VI ed., Bologna, 2013, 131.

[24] Cfr. C. Galli, *Metamorfosi*, cit.

[25] Naturalmente una legge costituzionale approvata con maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei componenti delle due Camere continuerebbe ad essere sottoponibile al referendum ai sensi dell'art. 138, c. 2, Cost. Ma la maggioranza assoluta, comunque sufficiente per l'approvazione parlamentare non sarebbe più adeguata alla luce del premio attribuito dalla riforma elettorale e potrebbe consentire ad un solo partito, che avesse un terzo dei seggi al Senato, di approvare le modifiche della Costituzione a suo piacimento.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**
Giuditta **BRUNELLI**
Paolo **CARETTI**
Lorenza **CARLASSARE**
Elisabetta **CATELANI**
Pietro **CIARLO**
Claudio **DE FIORES**
Alfonso **DI GIOVINE**
Mario **DOGLIANI**
Marco **RUOTOLO**
Aldo **SANDULLI**
Massimo **VILLONE**
Mauro **VOLPI**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)

Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Marco **BETZU**, Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**, Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**, Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**, Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano **PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**, Ilenia **RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**, Chiara **TRIPODINA**