



LA RIFORMA ELETTORALE E IL “GATTOPARDO”*

di Alessandro Gigliotti**

La Sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, della Corte costituzionale, attraverso cui è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge elettorale per i due rami del Parlamento, presenta almeno tre aspetti degni di riflessione: la questione preliminare dell’ammissibilità del ricorso; il merito della decisione; i riflessi della pronuncia sull’attività parlamentare, quale sia cioè la portata dei vincoli che la stessa produce nei confronti del legislatore che volesse adottare una nuova legge elettorale politica.

1 – Partendo dal primo aspetto, è il caso di osservare che non era affatto scontato che la Corte giungesse a decidere nel merito, essendo quanto meno dubbia l’ammissibilità del ricorso sollevato dalla Corte di Cassazione per difetto di incidentalità. Tale riflessione nasce dalla considerazione per cui le norme sul processo costituzionale— in particolare, l’art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, di attuazione della riserva contenuta nell’art. 137, comma primo, della Costituzione, e l’art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87— prevedono che l’accesso

* “Le Corti e il voto. La Sentenza della Corte costituzionale sul sistema elettorale”, Seminario organizzato dal Dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale e del Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti d’Assemblea – Roma – Sala delle Lauree – Scienze politiche – Università “La Sapienza”, 29 gennaio 2014

** Dottore di ricerca in *Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate*, Università di Roma “La Sapienza”.

alla Corte sia filtrato da un «giudice» nel corso di un «giudizio», mentre nessuna legittimazione a ricorrere è concessa al singolo cittadino. Il caso qui in esame, pur nascendo formalmente nell'ambito di un autonomo giudizio nel quale gli attori avevano chiesto al giudice di accertare la portata del diritto di voto e rimuovere le norme che ne impedivano l'esercizio in conformità con gli standard costituzionali, rasenta nella sostanza il ricorso in via diretta. Il vero obiettivo dell'azione, infatti, era evidentemente quello di spingere il giudice a sollevare una questione di legittimità costituzionale, al punto che veniva a mancare proprio quel requisito che la stessa Corte ha indicato come naturale presupposto dell'incidentalità, vale a dire la netta distinzione tra i *petita* dei due giudizi.

D'altro canto, è innegabile che l'iniziativa abbia avuto il merito di scardinare una delle più problematiche «zone d'ombra» o «zone franche» del controllo di costituzionalità, individuando finalmente una modalità per sottoporre al sindacato della Corte le norme per l'elezione dei membri del Parlamento. Si sono creati così i presupposti per permettere alla Corte di pronunciarsi sulla legge Calderoli, da tempo tacciata di incostituzionalità da una dottrina pressoché unanime e ormai «bollata» da ben due «moniti», rimasti inascoltati. Tuttavia, la declaratoria di incostituzionalità della legge più politica dell'intero ordinamento costituzionale, quella che detta le regole del gioco, ha reso necessario chiudere un occhio sulle norme, poc'anzi richiamate, che disciplinano il processo costituzionale italiano. Il prezzo da pagare è stato quindi elevato, poiché non soltanto si è permesso un accesso alla Corte sostanzialmente diretto ma si è creato anche un pericoloso precedente, dato che ormai la strada per Palazzo della Consulta – quanto meno nella materia elettorale – è praticamente spianata.

A tal proposito, non ci si può esimere dall'avanzare alcuni dubbi sulla presente giurisprudenza. A quanti giustamente evidenziano che la Corte opera a tutela del principio di rigidità costituzionale – e, quindi, al fine di evitare che principi fondamentali e diritti siano vanificati dall'attività del legislatore – si potrebbe rispondere che anche le norme sul processo costituzionale sono di rango *super* primario, sicché la tutela della legalità costituzionale passa anzitutto per il rispetto di queste ultime che, giova ricordarlo, non prevedono, a differenza di altri ordinamenti, che il singolo possa adire la Corte neppure dinanzi a palesi violazioni di diritti e libertà fondamentali. Tale limitazione, giusta o sbagliata che sia, esiste e sin tanto che le norme che la impongono non vengono modificate è necessario rispettarle e non aggirarle. Ragionando diversamente, si dovrebbe per coerenza giungere al paradosso di consentire un ricorso in via

diretta ogniqualvolta la «posta in gioco» sia alta, ad esempio nel caso di violazione di diritti fondamentali, e pertanto la Corte avrebbe dovuto accogliere il ricorso contro la legge elettorale anche nell'ipotesi in cui questo fosse stato presentato in forma diretta da un elettore, per il solo fatto che si prefigurava una lesione dei suoi diritti costituzionali. Di recente, la stessa Corte costituzionale ha ritenuto di non poter sollevare una questione di legittimità costituzionale dinanzi a se stessa nell'ambito del giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* tendenti alla reviviscenza delle leggi Mattarella, poiché la questione non era pregiudiziale: nella Sentenza n. 13 del 2012, essa si è limitata a reiterare il «monito» già avanzato nel 2008, ma non ha ritenuto che l'esigenza di sindacare la legge elettorale fosse così impellente da derogare alle norme sul processo costituzionale e rinnegare la sua stessa giurisprudenza.

Una parziale ammissione del carattere sostanzialmente diretto del ricorso si rinviene, da ultimo, nelle stesse motivazioni della Sentenza n. 1 del 2014. La Corte, infatti, osserva da un lato che l'incidentalità della questione di legittimità costituzionale è soddisfatta per via delle diversità tra i due *petita*, giacché il giudice ordinario era chiamato non soltanto a rimuovere le norme costituzionalmente illegittime, per il tramite del giudice costituzionale, ma anche ad accertare la portata del diritto di voto. Dall'altro, però, essa mette in risalto la particolarità della materia elettorale: il fatto che la dedotta incostituzionalità di una norma legislativa costituisca l'unico motivo di ricorso in giudizio non implica necessariamente un difetto di rilevanza, in particolar modo di fronte a taluni atti legislativi che altrimenti rischiano di essere sottratti al controllo della Corte; se così non fosse, si finirebbe con il creare una «zona franca» nel sindacato di costituzionalità proprio in un ambito fortemente correlato con i diritti politici e, quindi, con l'assetto democratico. Appare pertanto evidente che la Corte, dato il contesto politico e normativo, abbia voluto creare una via di accesso al giudizio di costituzionalità per le leggi elettorali, con l'obiettivo di porre un argine alla totale discrezionalità che, almeno in questo ambito, ha sinora caratterizzato l'attività del legislatore.

2 – Passando ad esaminare le motivazioni attraverso cui la Corte costituzionale è giunta alla decisione di accogliere le censure di incostituzionalità formulate dal giudice *a quo*, e quindi prescindendo dal profilo della rilevanza in sé della *quaestio legitimitatis*, si può invece notare un grande equilibrio. Per quanto concerne il premio di maggioranza, la Corte è giustamente rifuggita dall'idea di considerarlo contrario al dettato costituzionale in quanto tale, poiché il

vizio è insito nella sua particolare conformazione, vale a dire nell'assenza di una soglia minima al cui raggiungimento subordinare l'assegnazione dei seggi aggiuntivi. In assenza di detta soglia, il premio ha una portata indeterminata e rischia, a seconda dei risultati elettorali, di creare un'eccessiva sperequazione tra il numero di seggi conseguito da una forza politica in applicazione del metodo del quoziente e quello risultante dall'attribuzione del premio. Per quanto attiene nello specifico al Senato, inoltre, il premio di maggioranza regionale presenta l'ulteriore limite derivante dalla carenza di ragionevolezza, poiché la combinazione tra i premi assegnati volta per volta a forze politiche diverse può condurre all'esito paradossale dell'assenza di una maggioranza complessiva ovvero a maggioranze non coincidenti tra i due rami del Parlamento.

Questo significa che i sistemi elettorali con attitudine manipolativa (i c.d. sistemi forti) non sono in sé e per sé contrari al dettato costituzionale, se improntati all'esigenza di favorire la stabilità governativa attraverso il conseguimento di una maggioranza parlamentare; è indispensabile, però, che la disciplina elettiva sia proporzionata all'obiettivo, senza comprimere eccessivamente né la funzione rappresentativa del Parlamento né il principio dell'eguaglianza del voto. Detto altrimenti, un sistema elettorale che abbia portata dis-rappresentativa è ammissibile, purché la sperequazione tra voti e seggi non sia tale da compromettere i principi costituzionali richiamati. L'approccio alternativo, infatti, avrebbe significato non soltanto caducare una normativa elettorale basata sul premio di maggioranza – con inevitabili ripercussioni su tutto il complesso della legislazione elettorale italiana, improntata da tempo al metodo proporzionale con premio – ma, più in generale, escludere la conformità a Costituzione dei sistemi proporzionali con effetti maggioritari e, verosimilmente, anche dei sistemi maggioritari basati sul collegio uninominale a turno unico o a doppio turno. In poche parole, avrebbe significato accogliere la tesi della costituzionalizzazione del principio proporzionale per l'elezione delle assemblee parlamentari, sulla scorta della nota lezione di Carlo Lavagna.

In rapporto alle liste bloccate, invece, la Corte è rifuggita dall'idea di considerarle *tout court* contrarie al dettato costituzionale: piuttosto, è l'abbinamento tra liste bloccate e circoscrizioni ampie che determina l'incostituzionalità, poiché se da un lato i partiti possono agevolmente definire *ex ante* la stragrande maggioranza degli eletti, dall'altro gli elettori non sono neppure in condizione di conoscere tutti i candidati. Per tali ragioni, le norme impugnate sono incostituzionali in virtù dell'assenza dei presupposti minimi per esprimere un voto realmente

libero e consapevole, in ossequio al principio di cui all'art. 48 della Costituzione. Non sono quindi da censurare né i sistemi in cui solo una parte dei seggi è assegnato con liste bloccate né quelli in cui l'ampiezza delle circoscrizioni è relativamente ridotta, al punto da impedire ai partiti di predeterminare la scelta degli eletti e consentire agli elettori di incidere in maniera significativa sulla preposizione dei candidati alla carica elettiva.

Piuttosto, desta alcune perplessità la scelta della Corte di propendere per una sentenza additiva *tout court*, attraverso la quale essa ha «reintrodotto» la preferenza unica. In realtà, la mancata congruità del metodo elettorale, nel senso appena precisato, non giustifica necessariamente l'adozione del voto di preferenza unico, potendo il legislatore optare per altre soluzioni parimenti compatibili con il parametro costituzionale; perché la preferenza unica e non già, ad esempio, quella plurima? Difficile, a tal proposito, sostenere che la soluzione individuata dal giudice delle leggi fosse «a rime obbligate» e, come tale, giustificasse un intervento manipolativo di tale portata. Così facendo, gli inquilini di Palazzo della Consulta hanno d'un tratto smesso la toga da giudice per indossare i panni del legislatore; sarebbe stato preferibile, verosimilmente, seguire un approccio di *self-restraint* e prediligere lo strumento dell'additiva di principio, senz'altro più indicata e maggiormente rispettosa della distinzione funzionale tra i due organi costituzionali.

3 – Alla luce della presente sentenza, è d'obbligo svolgere alcune brevi considerazioni sulla recente proposta di riforma elettorale, attualmente all'esame della Camera dei deputati, definita *Italicum*. Si tratta di un testo inevitabilmente fluido, suscettibile di modifiche e di aggiustamenti anche in previsione del passaggio in Aula e poi presso il Senato, ma su cui è possibile spendere qualche parola. Il disegno di legge reca un modello di impianto proporzionale, con assegnazione dei seggi a livello nazionale basata sul metodo del quoziente, soglie di sbarramento differenziate (5 per cento per le liste coalizzate, 8 per le liste singole, 12 per le coalizioni) e premio di maggioranza. Non è previsto il voto di preferenza. Il territorio nazionale è ripartito in venti circoscrizioni, corrispondenti alle regioni, suddivise a loro volta in collegi plurinominali cui sono assegnati non meno di tre seggi e non più di sei. Il premio di maggioranza è conferito alla forza politica più votata in modo da permettere il raggiungimento del 53-54 per cento dei seggi (in ogni caso non oltre 340), purché questa abbia ottenuto almeno il 35 per cento dei voti validi. Se nessuna forza politica consegue il *quorum*, si svolge un turno di

ballottaggio cui sono ammesse le due forze politiche che abbiano riportato le maggiori cifre elettorali nazionali; alla forza politica che prevale vengono assegnati 327 seggi (pari al 52 per cento). Un sistema analogo, infine, è previsto per il Senato della Repubblica.

Benché il testo superi molte delle criticità presenti nelle tre ipotesi di riforma avanzate all'inizio di gennaio da Matteo Renzi, ed appaia quindi nettamente più equilibrato rispetto ad esse, non è tuttavia esente da critiche. Quattro, in particolare, i profili su cui conviene soffermare l'attenzione.

a) In conseguenza della pronuncia della Corte, l'*Italicum* non assegna un premio di maggioranza indeterminato, ma ne subordina l'assegnazione al raggiungimento del *quorum* del 35 per cento dei voti validi. Orbene, se da un lato tale innovazione va salutata con enorme favore, dall'altro merita evidenziare che il *quorum* non è di per sé molto alto e, pertanto, per consentire il raggiungimento della maggioranza assoluta il premio può raggiungere la misura di 18 punti percentuali (limite massimo fissato per legge). In quest'ottica, è senz'altro auspicabile l'accoglimento della proposta emendativa che innalzerebbe il *quorum* dal 35 al 37 per cento, giacché il modello in esame sembra rientrare proprio nell'ipotesi censurata dalla Corte nel punto 3.1 della Sentenza n.1 del 2014, nel quale essa evidenzia che le disposizioni sul premio di maggioranza, impugnate dal giudice *a quo*, non si limitano ad inserire un correttivo «*al sistema di trasformazione dei voti in seggi "in ragione proporzionale" [...], in vista del legittimo obiettivo di favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e quindi di stabili governi, ma rovesciano la ratio della formula elettorale [...], che è quella di assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare*». Inoltre, l'entità del *quorum* appare scarsamente coerente con l'impianto complessivo anche per via della combinazione con altre norme, come sarà chiaro tra un momento.

b) Le soglie di sbarramento per accedere alla ripartizione dei seggi sono troppo elevate: 5 per cento per le liste coalizzate, addirittura 8 per cento per quelle singole. Esse sono certamente in grado di agevolare la formazione di una maggioranza e ridurre la frammentazione e, pertanto, sono funzionali all'esigenza di perseguire la stabilità governativa e l'efficienza dei processi decisionali; tuttavia, così come il premio, anche le soglie devono essere ragionevoli e proporzionate all'obiettivo che si prefiggono di raggiungere. Se la soglia del 5 per cento appare tutto sommato equilibrata, salvo quanto si dirà tra breve, molto diverso è invece il giudizio sull'altra, effettivamente spropositata e, pertanto, in conflitto con la giurisprudenza della Corte, secondo cui i congegni volti ad alterare la portata equidistributiva di un sistema elettorale

devono essere proporzionati e non devono determinare una compressione né del principio dell'eguaglianza del voto, né tanto meno della funzione rappresentativa del Parlamento.

c) La criticità delle soglie di sbarramento si coglie appieno se si pone mente alla scarsa compatibilità delle stesse con la previsione del premio di maggioranza, subordinato come detto al conseguimento del *quorum* del 35 per cento. Secondo il testo di riforma, le liste coalizzate che non superano la soglia del 5 per cento concorrono al raggiungimento del *quorum*, ma sono escluse dalla ripartizione dei seggi. Ciò significa che, dalla combinazione tra il *quorum* relativamente basso (35%) e la soglia relativamente alta (5%), ne può scaturire una situazione in cui la maggioranza assoluta dei seggi (53-54%) venga assegnata ad una forza politica del 25-30 per cento – se non addirittura meno – qualora questa sia coalizzata con liste che non superino lo sbarramento. Né più né meno di quanto accaduto lo scorso anno in vigenza della legge Calderoli, quando il centro-sinistra ha conseguito il 54% dei seggi partendo dal 29% dei voti.

d) Né i problemi visti sinora sono attenuati dalla previsione del secondo turno nell'ipotesi nella quale nessuna forza politica raggiunga il *quorum* del 35 per cento. In tal caso, come anticipato, si svolge un ballottaggio tra le due forze politiche più votate al primo turno: il vincitore consegue un premio che consente di raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi. È però sufficiente un ballottaggio a legittimare una così evidente sperequazione tra voti ottenuti al primo turno e seggi conseguiti? E se, aumentando la frammentazione, le due forze politiche maggioritarie avessero percentuali situate attorno al 20 per cento o anche meno, tenendo peraltro conto della clausola che esclude le liste al di sotto del 5 per cento? Sul punto, basti semplicemente osservare che un conto è il ballottaggio per l'elezione di organi monocratici o singoli parlamentari, altra cosa invece nel caso di organi collegiali. Invero, se ad un sistema proporzionale si aggiunge anche un cospicuo premio di maggioranza, potenzialmente assegnato ad una forza politica che si attesta su percentuali di voto relativamente limitate, si rischia di trasformarlo surrettiziamente in un qualcosa di diverso, con l'effetto di creare una disciplina elettorale non *«proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente»* (punto 3.1).

In conclusione, non sembra si possa affermare che il sistema risponda alle suggestioni provenienti dalla Corte, laddove si precisa che il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi

non può determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, fondato sul principio dell'eguaglianza del voto, né una eccessiva compressione della funzione rappresentativa delle assemblee parlamentari. Ciò che appare difficile da comprendere, in particolare, è perché non si voglia prescindere dal premio di maggioranza, istituto fortemente contestato dal 2005 in poi ed ora dichiarato costituzionalmente illegittimo, seppure *in parte qua*. Occorre tenere presente che la legge elettorale deve essere pensata alla luce del contesto politico-istituzionale nel quale deve essere applicata, ma non può essere cucita su misura in vista di imminenti elezioni. Questa, d'altra parte, la *ratio* della previsione, contenuta nel Codice di buona condotta in materia elettorale adottato dalla Commissione di Venezia, per cui le norme sull'elezione delle assemblee parlamentari non devono essere modificate frequentemente e, comunque, mai nell'anno che precede il loro rinnovo.

L'impressione, infatti, è che la nuova legge elettorale sia appositamente progettata per consentire, quali che siano i risultati, il raggiungimento di una maggioranza parlamentare in occasione delle prossime elezioni, cui si conferisce evidentemente un significato palingenetico. In ciò, la nuova legge rischia di essere estremamente simile a quella precedente: sistema elettorale proporzionale, distribuzione nazionale dei seggi, premio di maggioranza, soglie di sbarramento differenziate, lista bloccata. Tuttavia, insieme agli aspetti tecnici, nella nuova legge permangono molti dei vizi di legittimità costituzionale che affliggevano la vecchia, sicché la riforma elettorale sembra riflettere una logica tipicamente gattopardesca, basata su mutamenti più apparenti che sostanziali. In realtà, nessun elemento di ingegneria istituzionale può sopperire ad una società politica frammentata e in crisi. Approvare una legge elettorale con congegni volti ad agevolare il raggiungimento di una maggioranza parlamentare, per evitare la frammentazione e favorire la stabilità governativa, è senz'altro auspicabile e rispondente ad un valore di indubbia portata costituzionale. Altra cosa, invece, è pretendere di predeterminare un esito elettorale: una legge che preveda, sempre e comunque, che la forza politica più votata debba conseguire la maggioranza dei seggi appare in netto contrasto con i principi costituzionali in materia, principi che la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire con la recente decisione. Una maggioranza a tutti i costi è esattamente quello che la Corte, nella Sentenza n. 1 del 2014, ha ritenuto non si possa fare senza violare i principi dell'eguaglianza del voto e del carattere rappresentativo del Parlamento.