



## A LEZIONE DI STORIA\*

di Massimo Luciani\*\*

**N**ella Relazione che la Presidente della Commissione affari costituzionali del Senato presentò alla seduta della Commissione del 18 novembre 2014, in accompagnamento al d.d.l. n. 1385, erano menzionate tre esigenze fondamentali che qualunque legislazione elettorale dovrebbe rispettare: la rappresentatività; la costituzionalità; la governabilità. Concordo, anche se aggiungerei almeno la stabilità (a mio parere, interessa poco sapere subito dopo le elezioni se vi sia un Governo e quale sia, mentre interessa molto di più sapere se il Governo potrà essere stabile e duraturo) e la logicità. Di queste cinque esigenze la l. n. 52 del 2015 ne ha considerata una sola: la governabilità. La storia avrebbe dovuto insegnare qualcosa, tuttavia la storia è una maestra severa, sì, ma spesso inascoltata. E da noi di ascolto ce n'è stato davvero poco.

2.- Bene. Cosa aveva già insegnato la storia (e cosa avevano osservato gli studiosi più avvertiti), già quando quella legge veniva redatta e approvata? Vediamo.

Anzitutto, quanto alla *governabilità*, aveva dimostrato (in almeno venti anni) che, se la strutturazione e la semplificazione del sistema dei partiti possono essere favoriti da alcune soluzioni istituzionali, le forzature e gli irrigidimenti eccessivi producono solo l'illusione, ma non il raggiungimento del risultato. Un sistema elettorale nazionale (pressoché unico al mondo) capace di produrre una maggioranza irrefragabilmente certa avrebbe dovuto essere guardato, già per questo, con sospetto.

---

\* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno.

Relazione al Convegno *Il sistema elettorale per le Camere dopo la sentenza della Corte costituzionale*, Rettorato dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Sala degli organi collegiali, 30 gennaio 2017.

\*\*Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

La questione della *rappresentatività* è legata alla precedente. I sistemi sociali occidentali sono attraversati da linee di tensione fortissime, che talora seguono i vecchi e tradizionali solchi di frattura (capitale/lavoro; centro/periferia; religione/secolarizzazione, etc.), talaltra ne tracciano di nuovi o nuovamente strutturati (penso a giovani/vecchi oppure a stabilità/precarità). Sistemi così articolati e conflittuali hanno bisogno di una qualche riduzione della loro complessità, certo, ma non si governano con la sola semplificazione. E il disagio deve essere in qualche modo rappresentato, altrimenti trova pericolosi canali extraistituzionali di manifestazione. Anche qui, un sistema elettorale capace di dare a una potenzialmente esigua minoranza numerica l'illusione d'essere maggioranza politica (e sociale) doveva generare qualche dubbio.

La *stabilità* era apparentemente perseguita attraverso la scelta di riservare il premio di maggioranza solo alle liste, escludendo le coalizioni. Anche qui, però, non si considerava la possibilità che quelle liste, essendo costrette a diventare *catch all*, finissero per avere una composizione eterogenea, replicando al loro interno il difetto di coesione delle coalizioni. E mancava qualunque attenzione, nella proposta politica che sorreggeva la nuova legge, per istituti di stabilizzazione analoghi a quello del § 10 del *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, che esclude la composizione automatica del gruppo misto (ostacolando, così, il transfughismo parlamentare).

*Logicità*. Non era giuridicamente logica la scelta di approvare una legge elettorale chiaramente calibrata su un disegno costituzionale alternativo, diverso da quello vigente, prima che il nuovo vedesse la luce. Occorreva una clausola di salvaguardia, ma anche qui il monito restò inascoltato e si preferì un inutile differimento dell'efficacia. E non era politicamente logica nemmeno la scelta di quel sistema elettorale da parte della maggioranza parlamentare che lo sostenne, perché, almeno ai miei occhi, era sin dall'inizio evidente il rischio, per quella maggioranza, di favorire in realtà un altro competitore, più capace di intercettare consenso al ballottaggio. A questo proposito, preciso che nessuno sarebbe così ingenuo da accettare l'eventuale replica che la legge sarebbe stata concepita per l'interesse generale del Paese, visto che non esiste un solo esempio di legislazione elettorale adottata senza aver d'occhio l'interesse della maggioranza chiamata a votarla.

Sulla *costituzionalità*, infine, c'è poco da dire. La Corte costituzionale, con la sent. n. 1 del 2014, aveva fatto alcune affermazioni molto chiare. In particolare, aveva ritenuto illegittimo un premio di maggioranza senza soglia. E cosa faceva la nuova legge se non prevedere un premio da assegnare all'esito di un turno elettorale ad accesso illimitato, appunto senza soglia? Tutto prevedibile, dunque. E confido di non essere accusato di infierire *post festum*, poiché si tratta di cose già chiaramente dette a suo tempo da alcuni studiosi (me compreso, se è lecito ricordarlo), addirittura in audizione parlamentare, anche mettendo in luce l'ontologica differenza del sistema elettorale nazionale da quelli regionali o comunali. Del resto, non dimenticherei nemmeno che una proposta analoga era venuta già all'inizio degli anni Novanta dal PDS, pur se quel partito la corresse (invero assai insufficientemente), rendendosi conto almeno dei suoi rischi principali. Né dimenticherei

che le critiche di venticinque anni fa (!), almeno per quanto mi riguarda, furono pressoché identiche.

3.- Ora la Corte costituzionale si è pronunciata dichiarando incostituzionali, come risulta dal comunicato stampa, sia il premio assegnato al c.d. “turno di ballottaggio”, sia la scelta indiscriminata del collegio d’elezione da parte dei capilista eletti in più collegi. Si tratta di una decisione che porrà non pochi problemi, anche se per capire bene il quadro si dovrà attendere, ovviamente, la motivazione.

3.1.- Anzitutto, è bene non sottovalutare la portata della demolizione operata dalla Corte. Taluno afferma che l’impianto generale della legge, in realtà, sarebbe uscito indenne dallo scrutinio di costituzionalità, ma è come dire che il sistema inglese resterebbe immutato se gli si togliesse il formato uninominale dei collegi. Inoltre, non si può sottovalutare che il Parlamento incassa a soli tre anni di distanza la seconda bocciatura costituzionale proprio sulla legge che ne determina la stessa composizione. In un momento di flebile consenso per le istituzioni rappresentative non è certo un evento da prendere sottogamba.

3.2.- In secondo luogo, cosa va fatto adesso. Non desidero cadere nel tritacarne della data delle elezioni: è questione politica che mi appassiona enormemente, è ovvio, ma che in questa sede lascio da parte, cercando di limitarmi a esporre i principali problemi che, sul piano istituzionale, sono oggettivamente sul tappeto. Problemi che, è bene ricordare, devono essere risolti con legge, perché un mero intervento amministrativo non basta affatto, in un dominio nel quale la riserva di legge è chiara.

3.2.1.- Questione dell’omogeneizzazione dei due sistemi di Camera e Senato. Per alcuni è necessaria, per altri no (con l’argomento - invero assai debole, poiché equipara istituti incommensurabili - che l’effetto maggioritario del premio alla Camera sarebbe bilanciato da quello delle soglie alte e dei collegi piccoli al Senato). Certo, che sia almeno opportuna sarebbe difficile negarlo: a tacer d’altro, basta ricordare che la legge per il Senato non solo consente, ma valorizza le coalizioni (visto che la soglia di sbarramento è minore per le liste che ne fanno parte), mentre quella della Camera le esclude. Una differenza che, mi pare, non è da recepire a cuor leggero, poiché le strategie dei competitori politici cambiano completamente nei due scenari.

Comunque, se - opportunamente, per non dire doverosamente - si scegliesse la via dell’omogeneizzazione, si tratta di capire quale dovrebbe esserne il verso, perché si potrebbe omogeneizzare omologando il sistema della Camera a quello del Senato, o viceversa. Scelta, ovviamente, tutt’altro che scontata e la cui disponibilità rivela quanto sia discutibile la posizione di chi parla di un problema da risolvere facilmente con la “semplice” sovrapposizione di un sistema all’altro.

La prima ipotesi pone il problema dell’altezza delle soglie di sbarramento, a mio avviso eccessive al Senato, ed elimina qualunque incentivo alla formazione di maggioranze stabili.

La seconda pone il problema del rischio di premi di maggioranza contraddittori: ammesso e non concesso che qualcuno sia in grado di raggiungere il 40%, non è affatto detto che ci riesca in entrambe le Camere, ed è addirittura possibile che il premio alla Camera sia vinto da una lista diversa da quella che lo vince al Senato.

Qui va affrontata la questione del premio utile. Si ricorderà che la sent. n. 1 del 2014 aveva folgorato il premio di maggioranza su scala regionale al Senato anche perché *sine ratione*, affermando che un premio ha senso solo se (oltre ad avere una soglia di accesso) serve davvero a produrre una maggioranza parlamentare. Ora, perdurando la fiducia senatoriale dopo lo scacco referendario, si tratta di capire come la Corte supererà l'ostacolo di quel precedente, invero assai ingombrante. Certo, potrebbe sostenere che un premio in un ramo del Parlamento è legittimo anche quando non assicura una maggioranza di governo, ma può produrre effetti di trascinamento nell'altro ramo (questo potrebbe costituire quel legittimante "*obiettivo di rilievo costituzionale*", del quale parla proprio la sent. n. 1 del 2014). Tuttavia, si tratterebbe di un aggiustamento di tiro di non poco conto. Staremo a vedere.

Ma torniamo al rischio. Se lo si volesse minimizzare, sarebbero a mio parere essenziali alcuni passaggi, dei quali il terzo mi pare decisivo.

*i)* L'attribuzione anche al Senato di un premio nazionale, purché, poi, il premio sia redistribuito su base regionale (il che - sebbene, stando ad alcune ricostruzioni giornalistiche dell'epoca, altro avesse ritenuto l'allora Presidente Ciampi - a mio avviso sarebbe conforme all'art. 57, comma 1, Cost.).

*ii)* La riforma dell'art. 58 Cost., per omologare elettorato attivo e passivo di Camera e Senato. Insomma: se bicameralismo perfetto ha da essere, che lo sia davvero.

*iii)* Prevedere che il premio scatti solo nell'ipotesi in cui il vincitore sia identico in entrambe le Camere: per risolvere il problema basterebbe imporre una specifica indicazione di collegamento delle candidature alla Camera e al Senato. Resterebbe solo la questione della possibilità costituzionale di sciogliere una sola e non entrambe le Camere, ma: a) in un sistema a bicameralismo perfetto si tratta di questione più teorica che pratica; b) la si potrebbe risolvere con una semplice modifica dell'art. 88, comma 1, Cost.; c) se la via della revisione costituzionale apparisse troppo complessa, si potrebbe stabilire che il mantenimento dei seggi in premio sia condizionato al mancato scioglimento dell'altra Camera, con la conseguenza che, ove ciò avvenisse, decadrebbero i parlamentari così eletti e subentrerebbero quelli pretermessi in ragione del premio. Una soluzione farraginoso, mi rendo conto, ma ad applicazione a dir poco ipotetica.

3.2.2.- La parità di genere. La sent. n. 1 del 2014 non affrontò la questione della parità di genere, ma sembra saggio considerarla prima che qualcuno la sollevi, magari a elezioni già fatte. L'art. 51 Cost. è norma immediatamente precettiva e, sebbene non dica molto sul modo in cui promuovere le pari opportunità, non può certo essere completamente ignorato.

3.2.3.- Il voto di preferenza. La sent. n. 1 del 2014 ha imposto il voto di preferenza, ma nulla (almeno: nulla di incontestabile) ha detto su numero delle preferenze e modalità di espressione del relativo voto. E' bene ricordare che quella pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *“degli artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati”*: per un verso, *“una”* è qui palesemente articolo indeterminativo (o, a tutto concedere, indicazione di una soglia minima); per l'altro, al par. 5.1. si era implicitamente lasciata aperta la soluzione di liste bloccate in circoscrizioni piccole, *“nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto”*. Anche questo è dunque un terreno essenziale di intervento, rispetto al quale - peraltro - ragioniamo sotto il velo dell'ignoranza, perché la nuova pronuncia della Corte potrebbe anche fornire qualche indicazione supplementare e inedita.

3.2.4.- Infine i collegi. Quando si affronta la questione dei sistemi elettorali occorre aver ben presente la distinzione fra struttura e rendimento. Un sistema elettorale, infatti, può avere struttura proporzionale, ma produrre un rendimento maggioritario: non è un caso che già Mackie e Rose avessero calcolato un *“indice di proporzionalità”* col quale tutti i sistemi elettorali, maggioritari o proporzionali che fossero, potevano essere misurati. Ebbene: uno dei fattori principali di determinazione del rendimento dei sistemi elettorali è il formato dei collegi. Difficile immaginare che questo sia un terreno da lasciare incustodito in una contingenza come l'attuale.

Anche qui, a mio parere, ci si dovrebbe muovere con cautela e senza esaltare il solo paradigma della governabilità, ma considerando anche quello essenziale della rappresentatività, senza il cui rispetto nessun sistema sociale complesso può essere pacificamente governato.

4.- Certo, se invece di cercare di rattoppare un tessuto lacerato due volte dalla Corte costituzionale le forze politiche volessero mettere mano seriamente alla legislazione elettorale il discorso cambierebbe. Qui non posso non manifestare, una volta di più, il mio convincimento che, per ragioni esposte in molte altre occasioni (i risultati proporzionali consentono di riflettere le correnti di opinione, ma le soglie eliminano quelle più marginali; la competizione nella parte uninominale costringe i partiti a selezionare candidature di qualità; il voto uninominale può trascinare quello proporzionale, etc.), il modello cui ispirarsi sarebbe quello della Germania, che, per usare le parole della stessa legge elettorale tedesca, disegna un sistema di *“mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl”* (e cioè di elezione proporzionale accoppiata a un'elezione personale). Un premio di maggioranza incentivante (a soglia ragionevole, dunque) potrebbe ben essere mantenuto (anzi: è quanto vado sostenendo esattamente da venticinque anni), ma a condizione di accompagnare questa scelta almeno con gli interventi normativi prima ricordati, se non con l'introduzione (peraltro ormai improbabile) di un bicameralismo differenziato, magari con una riforma

costituzionale meno ambiziosa e tecnicamente più accurata di quella bocciata dal voto popolare. Ma questo richiederebbe sguardo lungo e capacità di uscire dai tatticismi asfittici della contingenza. Lo si vorrà? Lo si potrà?