

**Audizione informale nell'ambito dell'esame, in sede referente, delle proposte di legge C. 157 Magi, C. 2236 Pavanelli, limitatamente all'art. 5, e C. 2822 Bignami, recanti "Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"**

Andrea Gratteri

professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Pavia

### **Introduzione**

Le note che seguono si propongono di esaminare la struttura e le implicazioni della nuova proposta di legge elettorale, in due momenti distinti e complementari. In una prima parte, l'analisi si concentrerà sulla criticità strutturale del provvedimento, ovvero sul nucleo problematico che ne mette in discussione la coerenza con i principi costituzionali. Nella seconda parte, si procederà a un esame più analitico di sei profili specifici, che potrebbero essere considerati "aspetti di contorno", i quali, pur essendo sussidiari rispetto al problema di fondo, contribuiscono a delineare un quadro di complessiva fragilità tecnica e costituzionale.

### **I. Il premio di maggioranza, il ballottaggio, il bicameralismo perfetto**

La criticità di fondo della proposta in esame risiede nella convivenza forzata di due istituti che, nel panorama delle democrazie contemporanee, compaiono raramente se non addirittura mai e che, in questa occasione, si trovano ad essere associati l'uno all'altro con conseguenze complessivamente irrazionali.

Da un lato, l'ordinamento italiano persiste nel modello del bicameralismo paritario e perfetto, una peculiarità che presuppone la coincidenza delle maggioranze nei due rami del Parlamento ai fini di un corretto funzionamento della forma di governo parlamentare.

Dall'altro, l'A.C. 2822 introduce un sistema elettorale a premio di maggioranza (nella proposta denominato di governabilità), con la previsione di un meccanismo di ballottaggio nazionale.

I sistemi elettorali a premio di maggioranza (o di *governabilità*), per quanto noti nell'esperienza del laboratorio elettorale permanente del nostro ordinamento, sono pressoché ignoti alle altre democrazie stabilizzate. Sebbene la ricerca della stabilità sia un obiettivo comune, la maggior parte degli ordinamenti predilige sistemi che non alterino in modo artificiale il rapporto tra voti ottenuti e seggi assegnati.

In questo contesto, il ricorso al ballottaggio nazionale per l'assegnazione di un premio di lista costituisce un vero e proprio *unicum*. Mentre il ballottaggio è una pratica comune nelle elezioni monocratiche (come l'elezione del Presidente della Repubblica in Francia e in molti altri ordinamenti o dei Sindaci in Italia) o in quelle basate su collegi uninominali (le elezioni parlamentari in Francia), la sua trasposizione su scala nazionale per un organo collegiale appare tecnicamente estranea a ogni tradizione di democrazia parlamentare consolidata.

Per comprendere la portata del problema, occorre distinguere tra i sistemi maggioritari classici e il sistema a premio. I sistemi *plurality* o *majority* (come quello britannico o francese) producono indubbiamente effetti distorsivi, ma operano all'interno di collegi territoriali uninominali. Così facendo, la competizione risulta frammentata in centinaia di comunità politiche locali e, conseguentemente, la distorsione è il risultato di dinamiche territoriali specifiche e diffuse.

Al contrario, il premio di maggioranza applicato su base nazionale esaspera le dinamiche distorsive. Il risultato complessivo dell'elezione può essere determinato da uno scarto infinitesimale di voti — si ricordino le esperienze del 2006 e del 2013 — trasformando una competizione politica in una sorta di "azzardo" istituzionale dove chi ottiene un solo voto in più vince.

Tale impostazione sembra figlia di una cultura politica, profondamente radicata nel dibattito italiano, che eleva la decisività a valore supremo del sistema elettorale. Si postula, cioè, che il meccanismo di voto debba necessariamente produrre un risultato inequivocabile e, che per questa via, si possa perseguire direttamente l'obiettivo della coerenza e della stabilità della maggioranza parlamentare.

Tuttavia, uno sguardo agli altri ordinamenti rivela una realtà differente. In sistemi come quello del Regno Unito o della Francia si accetta fisiologicamente che, in presenza di una forte frammentazione dell'elettorato, il sistema non sia in grado di preconstituire una maggioranza.

Lo stesso accade anche nei Paesi che utilizzano sistemi elettorali proporzionali altamente selettivi, come la Spagna o la Germania. In tali casi, la stabilità non viene forzata dal legislatore, ma viene ricercata attraverso elementi di razionalizzazione della forma di governo o tramite il compromesso politico, senza automatismi di natura elettorale.

Esempi in tal senso possono essere ricavati, anche in anni recenti. Nel Regno Unito si è avuto un *hung Parliament*, un Parlamento privo di una maggioranza di partito, nella legislatura dal 2010 al 2015 e poi di nuovo dal 2017 al 2019. In Francia, a partire dal 2022, non è presente una maggioranza politica assoluta in seno all'Assemblea nazionale. Fatte le debite proporzioni, anche nella forma di governo presidenziale degli Stati, dove il sistema elettorale maggioritario ha un ruolo caratterizzante, tanto l'elezione delle Camere quanto l'elezione del Presidente non si fondano su un sistema necessariamente *decisivo*. A proposito del Presidente degli Stati Uniti, si consideri che la stessa Costituzione stabilisce che qualora il Collegio dei Grandi Elettori non sia in grado di eleggere un Presidente a maggioranza assoluta tale decisione spetti alla Camera dei Rappresentanti, chiamata a scegliere il Presidente fra i tre candidati più votati secondo quanto stabilito dal XII emendamento.

L'inefficacia del ballottaggio per l'elezione, in blocco, di un premio di maggioranza, emerge con chiarezza quando se ne osservano le modalità applicative, specialmente in un sistema che deve garantire la governabilità in due Camere distinte. Si evidenziano qui cinque snodi problematici fondamentali:

1. Il rischio della divaricazione parlamentare. Nonostante il premio, persiste l'eventualità che – tanto al primo quanto al secondo turno – si producano maggioranze diverse tra Camera e Senato. In un sistema a bicameralismo perfetto, tale sfasatura renderebbe il premio del tutto inutile ai fini della governabilità, aggravando paradossalmente la paralisi che la legge si prefiggeva di evitare.

2. Gli esiti paradossali della soglia del 35 per cento. La soglia minima introdotta per l'accesso al premio (prevista per rispondere ai rilievi di incostituzionalità della Corte costituzionale emersi con la sentenza n. 35 del 2017) crea un cortocircuito logico. Se una coalizione supera il 35 per cento ma nessuna delle altre coalizioni raggiunge tale soglia, il ballottaggio diventa tecnicamente impraticabile: la proposta prende atto del fatto che non si può infatti svolgere una competizione con un solo contendente.

Tuttavia, non si può penalizzare una coalizione che supera la soglia, e che pertanto è ritenuta potenzialmente idonea ad ottenere il premio, per un fatto altrui (lo scarso consenso ottenuto da parte di un'altra coalizione).

La soglia del 35 per cento, introdotta per andare incontro alle richieste della Corte costituzionale al fine di evitare distorsioni eccessive, rende impossibile trovare un punto di equilibrio fra l'ambizione di una coalizione di essere premiata e governare e le potenziali distorsioni che riguardano altre coalizioni. Conseguentemente il ballottaggio non è, a mio avviso, una soluzione razionalmente perseguibile.

3. La stabilità (o la crescita) dell'affluenza al ballottaggio è, a un tempo, una scommessa e una necessità. Diversamente sarebbe possibile vincere il premio al secondo turno con meno voti in valore assoluto di quelli ottenuti dalla lista più votata al primo turno. Uno scenario, questo, in cui si inciderebbe direttamente sulla legittimazione politica della coalizione "vincente" e del suo leader. La norma secondo cui con i programmi le coalizioni devono presentare anche il nominativo della persona da indicare come proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri, lascia supporre che il ballottaggio potrebbe essere fortemente personalizzato. Questa, da un lato, potrebbe essere una situazione che favorisce la mobilitazione dell'elettorato, posto di fronte ad una scelta immediata; dall'altro, non si può escludere che settori dell'elettorato legati a un singolo partito, più che ad una coalizione e al suo leader, partecipino con minor intensità al secondo turno di votazione.

4. L'eventualità di ballottaggi asimmetrici. Si consideri lo scenario in cui in una Camera si verificano le condizioni per il ballottaggio, mentre nell'altra tali condizioni non siano presenti (nessuna coalizione o una sola coalizione ammessa). Il Paese si troverebbe di fronte al paradosso di un inutile ballottaggio per la formazione di una maggioranza "per governare" mentre è acclarato che l'altra Camera è priva di una maggioranza corrispondente. È auspicabile che, sul piano normativo, non si vadano a creare le condizioni per l'allestimento di una tale messa in scena.

5. Da ultimo, bisogna essere consapevoli che con la soglia del 35 per cento il premio assegnato al ballottaggio non produce mai una maggioranza. Secondo le stime generali presentate nel dossier elaborato dal Servizio studi, il ballottaggio non è *majority assuring*: per ottenere questo scopo è infatti necessario arrivare a un consenso di circa il 42 per cento al primo turno.

In definitiva, se il premio di maggioranza non è in grado di garantire con certezza la governabilità a causa delle proprie contraddizioni interne e della struttura bicamerale dell'ordinamento costituzionale che impediscono la formazione di una maggioranza precostituita certa, esso perde la sua *ratio* legittimante. In assenza di un beneficio concreto per la stabilità istituzionale, il sacrificio imposto al principio di eguaglianza del voto e di rappresentatività risulta sproporzionato, ingiustificato e, in ultima analisi, costituzionalmente fragile.

## **II. Analisi dei profili problematici di dettaglio**

Accanto alla criticità strutturale precedentemente esposta, la proposta legislativa presenta, a mio giudizio, almeno sei nodi problematici di carattere tecnico-giuridico che meritano un'attenta disamina.

### **1. L'ampiezza del premio e la tutela delle minoranze di garanzia**

Un primo profilo concerne l'entità quantitativa del premio di maggioranza. Se si considera il premio nella sua interezza e lo si somma ai seggi ottenibili nelle circoscrizioni in cui tale meccanismo non opera — segnatamente la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige e la Circoscrizione Estero — la quota di seggi assegnata alla coalizione vincente potrebbe agevolmente superare la soglia del 55 per cento.

In concreto, la maggioranza massima di 230 deputati ipotizzata dalla proposta rappresenta il 57,5 per cento della Camera dei deputati. Però, questa maggioranza può poi ulteriormente ampliarsi grazie a parte dei sedici seggi assegnati al di fuori della contesa per il premio (1 in Val d'Aosta, 7 in Trentino-Alto Adige e 8 nella Circoscrizione Estero). Con ulteriori otto deputati ottenuti dai partiti della coalizione vincente in questi bacini separati si arriverebbe a una maggioranza pari al 59,5 per cento, con dieci (una possibilità certo non irrealistica) a una maggioranza del 60 per cento. Valutazioni percentuali simili possono essere fatte anche per il Senato, pur se con calcoli meno stabili per via della presenza dei senatori a vita e di diritto.

Si tratta di un dato allarmante poiché il 55 per cento rappresenta, nella tradizione parlamentare e costituzionale italiana, lo spartiacque necessario per proteggere le cosiddette maggioranze qualificate di garanzia (necessarie per le riforme costituzionali o per l'elezione di organi di garanzia). Un premio che consenta a una singola coalizione di superare tale limite

rischierebbe di alterare l'equilibrio tra maggioranza e opposizione sulle questioni più delicate dal punto di vista istituzionale. Risulterebbe pertanto più prudente prevedere un premio più contenuto, intervenendo sul limite massimo dei 230 deputati, al fine di garantire che la spinta verso la governabilità non si traduca in una compressione eccessiva dei contrappesi democratici. Inoltre, si consideri che le precedenti leggi con premio fissavano la consistenza a circa il 54 per cento dell'intera Assemblea parlamentare.

## 2. Le liste bloccate e lo slittamento dei seggi

In secondo luogo, la proposta eredita e aggrava le criticità del sistema vigente (Rosatellum) in merito alle liste bloccate. Il legislatore, nel tentativo di conciliare la brevità delle liste con un riparto proporzionale definito innanzitutto a livello nazionale, ha articolato la distribuzione dei seggi su tre livelli territoriali: nazionale, circoscrizionale e di collegio plurinominale. La "ricaduta" del riparto dei seggi dal livello superiore a quello inferiore determina, però, inevitabili incongruenze, ormai note come "effetto flipper": un meccanismo tecnico per cui i seggi scivolano da una circoscrizione all'altra in virtù della prevalenza del riparto proporzionale nazionale su quello circoscrizionale e di questo sul riparto nei singoli collegi plurinominali. Un inconveniente di fatto sinora tollerato ma che incide negativamente tanto sulla chiarezza del sistema elettorale nel suo complesso quanto sulla libertà e sull'eguaglianza del voto.

Inoltre, lo slittamento dei seggi vanifica nella sostanza la brevità delle liste nei collegi plurinominali. Questo problema si riscontra tanto nel Rosatellum, con liste di massimo quattro candidati, quanto nella proposta attuale, con liste di sei candidati. Questo rende l'esito elettorale del tutto imprevedibile per il cittadino, il quale non è in grado di percepire l'effetto diretto del proprio voto.

A ciò si aggiunge la criticità di una lista nazionale di 70 candidati finalizzata al premio. Sebbene formalmente suddivisa fra le circoscrizioni, essa costituisce nei fatti un unico listone bloccato di proporzioni tali da rendere difficile il superamento di un test di costituzionalità sulla libertà e sulla personalità del voto. Una soluzione più lineare e rispettosa del principio democratico sarebbe il recupero dei "migliori non eletti" dalle liste plurinominali, garantendo così una maggiore connessione tra la preferenza espressa e l'eletto.

La stessa tecnica potrebbe essere adottata anche per la eventuale decurtazione dei seggi in eccesso rispetto al limite dei 230 che, secondo la proposta dovrebbe colpire gli ultimi degli eletti nei collegi plurinominali senza intaccare l'elezione in blocco della lista dei 70.

La soluzione che privilegia i candidati nei collegi plurinominali in luogo della lista nazionale presenta un ulteriore vantaggio: garantisce che l'equilibrio numerico fra le forze politiche di maggioranza sia quello definito dagli elettori senza che gli accordi pre-elettorali fra le liste della coalizione possano alterarli. Inoltre, si consideri che anche l'efficacia delle soglie di sbarramento sarebbe elusa, per la coalizione vincente, in virtù dell'assegnazione di 70 seggi al "listone nazionale" dove sarebbero eletti anche quei candidati eventualmente presenti in qualità di pluricandidati nelle liste di collegio plurinominali che si collocano al di sotto della soglia minima.

### 3. Le candidature plurime e il vulnus alla libertà di voto

Strettamente connesso al punto precedente è il tema delle candidature plurime. La possibilità per un candidato di presentarsi in un massimo di cinque collegi, già di per sé problematica, viene esasperata dalla presenza della lista dei 70 candidati per il premio.

È ragionevole ipotizzare che i candidati più noti delle coalizioni occupino contemporaneamente posti nel listone nazionale e nei collegi plurinominali, moltiplicando le occasioni di pluri-elezione che, attraverso l'automatismo dell'opzione, incide negativamente sull'estensione della libertà del voto.

### 4. L'irragionevolezza delle soglie di sbarramento mobili

La giustificazione di una soglia di sbarramento risiede nella necessità di contenere la frammentazione e richiede un difficile bilanciamento fra le esigenze della rappresentanza e quelle della formazione di una maggioranza.

La proposta prevede una soglia mobile al ribasso in favore delle migliori liste sotto l'1 per cento all'interno delle coalizioni che non è coerente rispetto a tale premessa. Infatti, questa soglia produce una maggior frammentazione rispetto a quelle ordinarie fisse ed è contraddittoria rispetto al premio.

Inoltre, siccome è mobile, risulta diversa per ciascuna coalizione e si presta ad essere applicata in modo casuale e diseguale, con violazione dell'articolo 48 della Costituzione, ledendo potenzialmente l'accesso alla rappresentanza delle altre liste sotto l'1 per cento.

## 5. Il Senato e il vincolo della base regionale

A mio giudizio, appare insuperabile il contrasto tra un premio di maggioranza nazionale e l'Articolo 57 della Costituzione, che impone l'elezione del Senato su base regionale e che fissa il numero minimo di seggi senatoriali: «Nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a tre; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno».

Questa norma non è un mero retaggio storico che si perde fra le pieghe della Costituzione e nelle incertezze della Costituente. Siamo infatti di fronte a una norma novellata e rinnovata con la revisione costituzionale del 2020. L'art. 57 Cost. ha subito vari rimaneggiamenti nel corso del tempo in relazione al variare delle dimensioni dell'Assemblea (la riserva era di 6 senatori nel 1948, poi di 7 senatori nel 1963) e ha sempre avuto la funzione di garantire alle Regioni più piccole una rappresentanza senatoriale minima, spesso risoltasi in una significativa sovrarappresentazione rispetto alla loro effettiva consistenza demografica.

Con la revisione del 2020 si è stabilito che ogni Regione o Provincia autonoma ha almeno tre senatori, due il Molise, uno la Val d'Aosta. Inoltre, come stabilisce il terzo comma dell'art. 57, per le altre Regioni la ripartizione dei seggi si effettua in proporzione alla loro popolazione. In altre parole, la Costituzione con l'art. 57 riserva a sé la determinazione del numero minimo di seggi che spetta alle Regioni minori, in deroga al principio rappresentativo proporzionale su base demografica che altrimenti definisce il numero di seggi senatoriali che spettano a ciascuna Regione.

In definitiva, ogni Regione “ha” un certo numero di seggi, o per diretta disposizione costituzionale o per un calcolo proporzionale alla sua popolazione. Cosa vuol dire “ha”? Vuol dire che li elegge e li deve eleggere con i suoi voti, con i voti dei suoi elettori. Vale per le Regioni più piccole e vale per tutte le altre Regioni.

Per esempio, se la Sicilia elegge 15 senatori, lo fa sulla base del voto nella Regione. Tutti e 15 sulla base del voto nella Regione, anche i 3 senatori ascritti al premio. Che non possono invece essere eletti, come stabilisce questa proposta, anche con i voti delle altre Regioni, magari sovvertendo il voto regionale.

La base regionale e la riserva di tre seggi in favore delle Regioni minori e delle province autonome vuole che le circoscrizioni regionali siano impermeabili le une alle altre. Violare questo principio significa violare la Costituzione.

## 6. Lo strano caso della Val d'Aosta e del Trentino-Alto Adige

L'esclusione delle circoscrizioni regionali della Val d'Aosta e del Trentino-Alto Adige dalla competizione nazionale per il premio pone seri problemi di razionalità e di costituzionalità del sistema. Per queste due circoscrizioni il riparto dei seggi è rimesso ad una competizione completamente circoscritta all'ambito regionale, tanto per la Camera quanto per il Senato, senza che vi sia alcuna interferenza con il calcolo dei voti e il riparto dei seggi a livello nazionale al primo turno. Pertanto gli elettori di queste due Regioni non si possono esprimere sull'eventuale assegnazione del premio alla coalizione che supera il 40 per cento né possono contribuire al raggiungimento della soglia del 35 per cento in funzione del ballottaggio.

In caso di ballottaggio, però, il loro voto tornerebbe ad essere considerato: gli elettori delle due Regioni votano per assegnare il premio a una delle due coalizioni selezionate da tutti gli altri elettori, senza essere stati prima consultati in proposito.

L'irrazionalità del procedimento è evidente: non vi può essere una sfasatura nel corpo elettorale fra primo e secondo turno: il ballottaggio presuppone che il corpo elettorale del secondo turno coincida con quello del primo. Sul piano costituzionale questa irrazionalità si traduce in una macroscopica violazione del principio di eguaglianza del voto: gli elettori della Val d'Aosta e quelli del Trentino-Alto Adige non possono essere esclusi da un'elezione che li riguarda al pari di tutti gli altri elettori della Repubblica. Se vi è un premio, che può essere assegnato o al primo o al secondo turno, tutti gli elettori devono essere messi nelle condizioni di poter incidere su di esso in condizioni di eguaglianza, in entrambi i turni di votazione. Così come tutte le liste, anche quelle che si presentano in queste due Regioni, devono poter contribuire, se vi è un accordo politico in tal senso, alla cifra elettorale nazionale che consente alle coalizioni di ottenere il premio.

Una forma di collegamento fra le liste presentate nella Regione e le coalizioni nazionali deve quindi essere prevista (una soluzione di questo genere era disciplinata, ad esempio, nell'*Italicum*) per consentire a tutti gli elettori di partecipare all'assegnazione del premio sin dal primo turno.