

MASSIMO LUCIANI
Facoltà di Giurisprudenza - Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Appunti

Per l'audizione innanzi la 1^a Commissione - Affari costituzionali - della
Camera dei Deputati
2 marzo 2017

Agli auditi sono state poste ben quattordici questioni. Tenterò di dare, molto sinteticamente, una risposta a tutte, ma con due premesse: che uno svolgimento più compiuto del mio pensiero si può trovare (se mai qualcuno fosse interessato) in due recenti contributi pubblicati sulla *Rivista AIC*, n. 1 del 2017, accessibile online ("A lezione di storia" e soprattutto, più ampiamente e dopo la sent. Corte cost., n. 35 del 2017, "Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica"); che ogni ipotesi di intervento del legislatore in materia elettorale deve fare i conti con la considerazione che nessun Parlamento potrebbe reggere l'effetto delegittimante che sarebbe causato da una terza declaratoria di incostituzionalità che eventualmente colpisse le nostre leggi elettorali politiche. Conseguentemente: sarebbe bene che nessuna proposta, per quanto brillante possa essere, di dubbia costituzionalità sia coltivata e men che meno seguita.

Vengo, ora, alle singole questioni.

1.- *“Valutazioni in ordine alla definizione di una eventuale diversa soglia per l'accesso al premio (attualmente fissata al 40 per cento dei voti dalla legge n. 52 del 2015) che possa risultare ragionevole, in quanto «in grado di bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività [...] e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro» (sent. n. 35 del 2017)”.*

È assai dubbio che un premio con soglia inferiore al 40% sia legittimo. È vero che la Corte, nella sent. n. 35 del 2017, ha esplicitamente detto solo che questa soglia era corretta, mentre non ha detto che non lo sarebbe stata una inferiore. Tuttavia, occorre considerare che la Corte ha ritenuto congrua la soglia *“attualmente pari al 40 per cento dei voti validi, e del resto progressivamente innalzata nel corso dei lavori parlamentari che hanno condotto all'approvazione della legge n. 52 del 2015”*. L'inciso mi sembra illuminante:

l'innalzamento c'è stato ed è un bene che ci sia stato. *Ergo*, un abbassamento sarebbe un male.

2.- *“Valutazioni, anche per quanto attiene a possibili profili di costituzionalità, dell'ipotesi in base alla quale, per l'attribuzione del premio di maggioranza, la lista o la coalizione debba raggiungere il 40 per cento dei voti sia alla Camera che al Senato”*.

È indispensabile. Il premio di maggioranza, sia per la sent. n. 1 del 2014, che per la sent. n. 35 del 2017, è legittimo solo a condizione che non sia *sine ratione*. Deve servire, cioè, per dare stabilità al sistema e in particolare al Governo. Quindi, occorre un premio che scatti solo nell'ipotesi in cui il vincitore sia identico in entrambe le Camere. Per ottenere il risultato basta imporre una specifica indicazione di collegamento delle candidature alla Camera e al Senato. Resta però il problema che l'art. 88 Cost. consente lo scioglimento anche di una sola Camera, sicché l'ipotesi dell'incoerenza delle maggioranze si potrebbe presentare in corso di Legislatura. A Costituzione vigente, mi sembra che l'unica soluzione sia questa: stabilire che il mantenimento dei seggi ottenuti 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.

3.- *“Considerazioni in ordine alla configurazione di un «premio» che attribuisca alla lista più votata un numero determinato di seggi aggiuntivi, con particolare riferimento al caso in cui da tale attribuzione non consegua necessariamente il raggiungimento della maggioranza assoluta dei seggi”*.

È l'ipotesi del “premietto”. Va senz'altro scartata. In primo luogo, la giurisprudenza costituzionale vuole che il premio sia funzionalizzato alla garanzia dell'ottenimento di una maggioranza di governo (par. 6. della sent. n. 35 del 2017: *“il premio ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza”*). In secondo luogo, anche se si ammettesse che per la Corte il semplice potenziamento della forza politica maggiore sia un obiettivo costituzionalmente apprezzabile (ciò di cui dubito), si dovrebbe considerare che non è detto affatto che quella forza, quale che essa sia, voglia o sia poi in grado di coagulare consenso in misura tale da riuscire a formare una maggioranza parlamentare. Quindi si potrebbe finire per attribuire il premio a una forza rimasta all'opposizione. Come si vede, una conseguenza assurda.

4.- *“Per quanto concerne il sistema per l’elezione del Senato, questioni relative all’attribuzione dei seggi del premio di maggioranza, al fine del rispetto della previsione costituzionale dell’elezione del Senato medesimo »su base regionale»”.*

Il problema è facilmente superabile. Sebbene, all’epoca della l. n. 270 del 2005, si sia detto che l’allora Presidente Ciampi avrebbe ritenuto contrario all’art. 57, comma 1, Cost., un simile sistema, a mio parere è ben possibile (anzi doverosa) l’attribuzione anche al Senato di un premio nazionale, purché, poi, il premio sia redistribuito su base regionale.

5.- *“Presupposti e limiti, sulla base dei quali potrebbe essere considerata costituzionalmente legittima la previsione di un turno di ballottaggio, con particolare riguardo al «limite costituito dall’esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell’assemblea elettiva e l’eguaglianza del voto» (sent. n. 35 del 2017), nonché con riferimento alla compatibilità dell’istituto del ballottaggio con un sistema bicamerale paritario”.*

La Corte non ha escluso in astratto la legittimità dell’assegnazione di un premio al ballottaggio, ma ha ritenuto incostituzionale la concreta previsione che se ne faceva nella l. n. 52 del 2015. Essenzialmente, il vizio stava nell’assenza di una soglia. Con la previsione di una soglia e, forse, con l’apertura alle coalizioni, il problema si potrebbe superare. Resta, però, un più generale dubbio su un sistema che, praticamente unico al mondo, darebbe l’irrefragabile certezza di una maggioranza all’esito della consultazione elettorale. Si tratterebbe di un sistema molto forzante, che avrebbe tutti gli inconvenienti del caso, perché per vincere si formerebbero liste o coalizioni molto eterogenee, pronte a dissolversi dopo la vittoria. La storia degli ultimi vent’anni dovrebbe esserci maestra.

6.- *“Analisi del fenomeno dello «slittamento» dei seggi tra circoscrizioni alla luce dell’articolo 56, quarto comma, della Costituzione e individuazione delle cautele necessarie e sufficienti per evitare la traslazione dei seggi”.*

La risposta in concreto alla questione potrà essere data solo sulla base della formula elettorale prescelta. In astratto, comunque, si può già dire che la Corte ha chiarito che l’art. 56, comma 4, Cost., *“non si limita [...] a prescrivere che i seggi da assegnare a ciascuna circoscrizione siano ripartiti in proporzione*

alla popolazione, prima delle elezioni”, ma *“intende anche impedire che tale ripartizione possa successivamente esser derogata, al momento della assegnazione dei seggi alle diverse liste nelle circoscrizioni, sulla base dei voti conseguiti da ciascuna di esse”*. Ciò non toglie, però, che dovendo tutti i seggi essere assegnati, in sede di proclamazione, l’art. 56, comma 4, debba essere *“osservato fin tanto che ciò sia ragionevolmente possibile, senza escludere la legittimità di residuali ed inevitabili ipotesi di traslazione di seggi da una circoscrizione ad un’altra”*. Se la traslazione da una circoscrizione all’altra, insomma, è costruita come un fenomeno eccezionale, che si verifica solo quando è tecnicamente indispensabile per distribuire tutti i seggi in palio, essa non è da considerarsi costituzionalmente illegittima.

7.- *“Considerazioni – alla luce dell’esigenza di garantire l’equilibrio tra il principio di governabilità e quello di rappresentanza – in ordine alla definizione di «ragionevoli soglie di sbarramento», anche con riferimento alla previsione di soglie sensibilmente differenti a seconda che la lista sia coalizzata o che si presenti da sola”*.

La Corte non ha mai indicato la “soglia della soglia”. Ho sempre ritenuto significativo, però, che la sent. n. 1 del 2014 abbia richiamato (si badi: è molto insolito) la giurisprudenza del Tribunale federale tedesco, il quale - come è noto - ha ritenuto che le soglie siano sospette dal punto di vista del principio proporzionalistico, ma giustificate sino alla misura del 5%, in quanto serventi di quelle medesime esigenze di *“funzionalità dell’organo parlamentare”* che la stessa sent. n. 1 del 2014 ha inteso valorizzare. Una scelta saggia, pertanto, sarebbe quella di considerare il 5% come l’asticella massima di qualunque soglia di accesso delle liste al riparto dei seggi. Una soglia diversa potrebbe forse essere prevista (oltre che per le liste rappresentative di minoranze linguistiche) per le coalizioni, ma in questo caso non avremmo nella giurisprudenza costituzionale indicazioni affidabili sul limite massimo.

8.- *“Considerazioni dei limiti che devono essere rispettati sotto il profilo della configurabilità di candidature bloccate”*.

La sent. n. 1 del 2014 non aveva dichiarato illegittime le candidature bloccate in astratto, ma solo in concreto. Al par. 5.1., infatti, lasciava implicitamente 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”. L’indirizzo, ora, è confermato dalla sent. n. 35 del 2017, a tenor della quale (par. 11.2) “*lede la libertà del voto*” soltanto “*un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati*”, mentre la determinazione di un sistema diverso è lasciata alla discrezionalità del legislatore.

9.- “*Approfondimento relativo al tema delle «pluricandidature» e ai criteri più opportuni per superare il sorteggio*”.

La sent. n. 35 del 2017 manifesta un chiaro disfavore per le candidature plurime e generalizza il metodo del sorteggio solo *faute de mieux*, perché era l’unico modo per risolvere il problema manipolando la legge vigente e non inventando di sana pianta una regola nuova (la Corte non è il legislatore). Escluso che il sorteggio sia un buon sistema (si percepisce bene dalla sentenza che non lo crede nemmeno la Corte), la soluzione migliore sembra essere quella dell’assegnazione automatica del seggio nella circoscrizione nella quale il candidato “plurimo” ha ottenuto la più alta percentuale di voti validi sul totale.

10.- “*Approfondimento relativo al tema della tutela della rappresentanza di genere nel complesso delle candidature*”.

La questione della rappresentanza di genere non può essere elusa, perché altrimenti qualunque sistema elettorale (ivi compreso quello attualmente vigente per il Senato) sarebbe illegittimo per violazione dell’art. 51 Cost. Le possibili soluzioni, però, dipenderanno dal tipo di sistema elettorale che sarà scelto (sarebbero diversissime in sistemi proporzionali o maggioritari; con o senza premio, etc.). Manifesto la mia assoluta preferenza, però, su un meccanismo che agisca sulla disciplina delle candidature e non su ipotetiche quote (la rappresentanza politica è universale e la quota mette in discussione proprio la sua universalità).

11.- “*Valutazioni in ordine alla compatibilità di un sistema per collegi uninominali maggioritari con la giurisprudenza della Corte costituzionale*”.

Non ravviso alcun problema di legittimità costituzionale. La Corte ha chiarito, infatti, che le illegittimità che è andata via via ravvisando nella nostra legislazione elettorale politica si legavano all’incoerenza fra la scelta di fondo in favore di un sistema proporzionale e i suoi concreti svolgimenti operativi. Un sistema maggioritario uninominale, di per sé, non sarebbe incostituzionale.

12.- *“Valutazioni in ordine alla compatibilità con la giurisprudenza della Corte costituzionale di un sistema per collegi uninominali maggioritari corretto da una quota di seggi destinata a premio di maggioranza o governabilità”*.

È dubbia. I premi elettorali, infatti, sono logicamente collegati ai sistemi a base proporzionale, perché quelli a base maggioritaria hanno già nella propria struttura la tensione alla produzione di una maggioranza. Innestare un premio di maggioranza su un sistema maggioritario sembra contraddire la sua logica e determinare un'eccessiva compressione della rappresentatività del Parlamento (non dimentichiamo che, nella sent. n. 35 del 2017, la Corte ha affermato che il sistema elettorale è destinato, *“primariamente”*, ad *“assicurare il valore costituzionale della rappresentatività”*).

13.- *“Approfondimento relativo alla legittimità del sistema elettorale del Trentino Alto Adige e ad eventuali meccanismi alternativi per la tutela delle minoranze linguistiche”*.

La disciplina elettorale dell'assegnazione dei seggi nella Regione Trentino-Alto Adige è stata sospettata, da una delle ordinanze che hanno introdotto il giudizio definito dalla sent. Corte cost., n. 35 del 2017, essenzialmente perché condizionerebbe il risultato elettorale nazionale delle singole liste al loro apparentamento a candidati presentatisi nei collegi uninominali della Regione Trentino Alto-Adige. La Corte ha dichiarato la questione inammissibile, ma ha fatto intendere che probabilmente l'avrebbe dichiarata infondata, se l'avesse scrutinata nel merito, perché tutte le liste nazionali hanno *“in linea teorica, la possibilità di apparentarsi con i candidati nei collegi uninominali della Regione Trentino-Alto Adige”*.

14.- *“Approfondimento in relazione a possibili soluzioni per migliorare i controlli sulla regolarità delle operazioni di voto e di scrutinio”*.

La modifica essenziale dovrebbe riguardare, a mio avviso, il voto degli italiani all'estero. Fermi restando i dubbi (che personalmente nutro) sull'opportunità della l. cost. n. 1 del 2001, che l'introdusse, il voto all'estero manifestato per corrispondenza si presta agli abusi. È vero che è previsto anche da altri ordinamenti, ma non è il caso di insistere sulla peculiarità dell'esperienza politica italiana, nella quale i condizionamenti della libertà del voto si sono dimostrati, in varie occasioni, possibili e - purtroppo - efficaci.

Molto altro, ovviamente, vi sarebbe da dire, ma ritengo che non avrebbe senso porsi ora gli innumerevoli problemi che una legislazione elettorale, in astratto, può determinare, mentre sarebbe opportuno esaminare in concreto le singole questioni legate a un eventuale testo-base, sempre che la Camera ritenesse, in tale ipotesi, di procedere a un ulteriore turno di audizioni.

Quel che mi sembra sin d'ora certo, comunque, è che un serio intervento legislativo sia indispensabile, perché le leggi elettorali di Camera e Senato attualmente vigenti, prodotte dalle manipolazioni operate dalla Corte costituzionale, non sono soddisfacenti. Anzitutto, dubito della piena applicabilità della legge elettorale per il Senato (non c'è nulla sulle pari opportunità di genere e non ci sono regole precise sull'espressione delle preferenze, in una materia che impone l'intervento della legge). In secondo luogo, le due leggi sono troppo differenziate, non foss'altro perché quella per il Senato non ha il premio, ma consente (e anzi valorizza) le coalizioni, mentre quella per la Camera ha il premio, ma esclude le coalizioni. Differenze molto importanti, che alterano completamente le strategie dei competitori politici.