

Memoria per l'audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali della Camera dei Deputati sull'Atto Camera 2822 «Modifiche al testo unico di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al Decreto Legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica»

Francesco Pallante

(Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Torino)

Ogni discussione sulla riforma della legislazione elettorale vigente in Italia dovrebbe iniziare ricordando un fatto, ben noto a tutti, al quale si tende, però, a non dare adeguata considerazione: l'Italia è la sola democrazia al mondo ad aver patito l'onta di due leggi elettorali dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale (la legge n. 270/2005 e la legge n. 52/2015) e di tre Parlamenti eletti con legge elettorale incostituzionale (nel 2006, nel 2008, nel 2013).

Per meglio dire: di *almeno* tre Parlamenti eletti con legge elettorale incostituzionale. La legge elettorale vigente (legge n. 165/2016), pur oggetto di richiesta di giudizio di accertamento innanzi a più d'un tribunale (secondo il medesimo procedimento che condusse le leggi elettorali precedentemente vigenti al giudizio d'incostituzionalità), non è stata rinviata dai giudici alla Corte costituzionale. Con la conseguenza che ogni valutazione che avrebbe potuto rilevare la – probabile – contrarietà alla Costituzione anche della legge elettorale in vigore (per via sia della misura eccessiva della possibile distorsione del rapporto tra voti conseguiti e seggi ottenuti dalle liste e coalizioni presentatesi alle elezioni, sia della incontrollabilità da parte degli elettori degli effetti del loro voto in conseguenza del c.d. effetto “flipper” causato dalla cervellotica combinazione di liste bloccate corte e pluricandidature) non è stata resa possibile. Non si può dunque escludere – ed è, anzi, probabile – che, se la Corte costituzionale fosse stata messa nella condizione di pronunciarsi, dovremmo oggi dire che a essere stati eletti con legge elettorale incostituzionale sono stati ben cinque, non tre, Parlamenti (anche quelli eletti nel 2013 e nel 2018).

Significherebbe un *vulnus* democratico che si protrae ininterrottamente dal 2006: un *vulnus* democratico ventennale.

Le ragioni delle due dichiarazioni d'incostituzionalità – pronunciate con la sentenza n. 1/2014 e con la sentenza n. 35/2017 – sono molteplici e parzialmente differenti. La principale è, tuttavia, riassumibile in una motivazione comune, la più grave che si possa ipotizzare in un regime democratico: si tratta della violazione del principio fondamentale dell'uguaglianza dei voti espressi dagli elettori. Voti uguali “in entrata”, nelle urne elettorali, ma non “in uscita”, nella formula che trasforma i voti in seggi parlamentari.

Come si legge nella sentenza n. 1/2014, «il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, è pertanto tale da determinare *un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto* (art. 48, secondo comma, Cost.). Esso, infatti, pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sentenza n. 43 del 1961) ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto. In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952) » (punto 3.1 del Considerato in diritto, corsivo mio).

Sulla medesima linea muove l'argomentazione centrale della sentenza n. 35/2017, là dove si afferma che «la legge n. 52 del 2015, prevedendo una competizione risolutiva tra due sole liste, prefigura stringenti condizioni che rendono inevitabile la conquista della maggioranza assoluta dei voti validamente

espressi da parte della lista vincente; e poiché, per le caratteristiche già ricordate, il ballottaggio non è che una prosecuzione del primo turno di votazione, il premio conseguentemente attribuito resta un premio di maggioranza, e non diventa un premio di governabilità. Ne consegue che *le disposizioni che disciplinano l'attribuzione di tale premio al ballottaggio incontrano a loro volta il limite costituito dall'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto*. Il rispetto di tali principi costituzionali non è tuttavia garantito dalle disposizioni censurate: una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente. Il legittimo perseguimento dell'obiettivo della stabilità di Governo, di sicuro interesse costituzionale, provoca in tal modo un eccessivo sacrificio dei due principi costituzionali ricordati. Se è vero che, nella legge n. 52 del 2015, il turno di ballottaggio fra le liste più votate ha il compito di supplire al mancato raggiungimento, al primo turno, della soglia minima per il conseguimento del premio, al fine di indicare quale sia la parte politica destinata a sostenere, in prevalenza, il governo del Paese, tale obiettivo non può giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta» (punto 9.2 del Considerato in diritto, corsivo mio).

Come si sia potuti giungere all'approvazione di normative elettorali tanto anomale da travolgere il principio costituzionale dell'uguaglianza dei voti espressi dagli elettori – la base stessa della democraticità dell'ordinamento – non è complicato spiegarlo: è a causa dell'ossessione, tipicamente italiana, per un sistema elettorale che assicuri la formazione di una maggioranza assoluta, “la sera stessa delle elezioni” (come si usa dire), *a prescindere* dall'esito delle elezioni stesse: *a prescindere*, cioè, dall'articolazione delle opinioni politiche presenti nel corpo elettorale.

Ovunque nel mondo democratico è considerato *normale* che, se il corpo elettorale esprime orientamenti plurali, nessuno dei quali corrisponda, o almeno si avvicini, alla maggioranza assoluta, il Parlamento rispecchi tale pluralità, di

modo che nessuna forza politica o coalizione ottenga la metà più uno dei seggi. È ciò che accade negli Stati a sistema parlamentare: in Germania e in Spagna governano esecutivi di coalizione nati *dopo* le elezioni. È ciò che accade negli Stati a sistema semipresidenziale: in Francia nessuna area politica gode oggi della maggioranza assoluta. È ciò che accade negli Stati a sistema presidenziale: negli Stati Uniti d'America l'ipotesi più frequente è che il partito del Presidente *non* abbia il controllo del Congresso. Ed è ciò che accade negli Stati a sistema direttoriale: in Svizzera il Governo è di coalizione per dettato costituzionale.

Persino nel Regno Unito, in anni recenti, il sistema maggioritario uninominale ha imposto la nascita di un'alleanza post-elettorale: il primo esecutivo Cameron (nel 2010) si reggeva su una coalizione tra conservatori e liberaldemocratici. Ed è agevole immaginare che il futuro di quel Paese riserverà altre sorprese.

Certo, non è il caso di fare l'elogio del Belgio, dove le trattative dopo le elezioni possono durare anche più di un anno; ma, è altrettanto certo che non è il caso di fare l'elogio dell'Italia, dove abbiamo assistito a partiti capaci di conquistare quasi il 50% dei seggi alla Camera avendo ottenuto il 25% dei voti espressi (il Partito democratico nel 2013) e dove assistiamo oggi a una coalizione di Governo che con il 44% dei consensi elettorali sfiora il 60% dei parlamentari alla Camera e al Senato.

Sofferamoci un istante su questi ultimi numeri. Alle elezioni del 2022 – le ultime che si sono celebrate – un'ampia maggioranza degli elettori italiani, pari al 56% dei votanti, si è espressa *contro* l'ipotesi che a governare il Paese fosse la destra: eppure, la destra governa, forte di una delle più ampie maggioranze parlamentari che la storia repubblicana ricordi.

Oggi si dice che occorre rivedere la legge elettorale per scongiurare il rischio che le prossime elezioni producano un "pareggio"; e che per farlo occorra trovare una soluzione che sancisca, *comunque*, un vincitore all'esito del voto. Significa che l'obiettivo dei promotori della legge è riprodurre esattamente la stessa identica situazione normativa già censurata dalla Corte costituzionale nel 2014 e nel 2017. E non a caso, la proposta di legge elettorale in discussione ricalca il modello della legge n. 52/2015 (il c.d. *Italicum*), che a sua volta era un'evoluzione della legge n. 270/2005 (il c.d. *Porcellum*). Si potrebbe, anzi, dire – e in effetti è stato detto da autorevoli Colleghi – che la proposta di legge attuale è la *summa* dei vizi delle due leggi elettorali già dichiarate incostituzionali.

Quel che occorrerebbe invece fare è muovere nella direzione esattamente opposta, ponendosi l'obiettivo di ricondurre il sistema costituzionale italiano nell'alveo degli ordinamenti democratici: di quegli ordinamenti, cioè, in cui si pensa sia *normale* (fisiologico, non patologico), che, se l'esito delle elezioni fotografa un elettorato plurale, il Parlamento sia composto in modo plurale.

Significa che non si potrà adottare una legge elettorale che favorisca la formazione di una maggioranza assoluta?

Ovviamente no, non significa questo. Auspicare una legge che favorisca la formazione di una maggioranza assoluta è pienamente legittimo (ancorché, a mio parere, indesiderabile). Ma attenzione: che *favorisca* una maggioranza assoluta, non che la *assicuri*. La stabilità governativa non può essere l'obiettivo principale delle elezioni in un sistema democratico parlamentare. In un sistema democratico parlamentare l'obiettivo principale delle elezioni dev'essere la rappresentanza parlamentare. Lo dice, in modo cristallino, ancora la sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale, là dove afferma che «in una forma di governo parlamentare, *ogni sistema elettorale*, se pure deve favorire la formazione di un Governo stabile, *non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività*» (punto 9.2 del Considerato in diritto, corsivo mio). Giova ripeterlo: il valore primario della legge elettorale in un sistema parlamentare è l'effettiva rappresentatività dell'assemblea rappresentativa, non la stabilità governativa.

E proprio a proposito della stabilità governativa, occorre evitare un fraintendimento oggi molto diffuso nel dibattito pubblico, e anche nel dibattito parlamentare. La stabilità governativa non per forza corrisponde alla stabilità politica; e l'una e l'altra non per forza garantiscono l'efficacia dell'azione di governo. La storia della c.d. Prima Repubblica è una storia – come viene sempre ricordato – di grande instabilità governativa; e, tuttavia, non si ricorda mai abbastanza che è altresì una storia di rara stabilità politica. I governi nascevano e morivano frequentemente, questo è vero; ma a comporli erano sempre gli stessi partiti. Sotto questo aspetto non c'è forse democrazia al mondo di quel periodo che sia stata *politicamente* tanto stabile quanto la democrazia italiana.

Va aggiunto, come accennato, che la stabilità non assicura di per sé l'incisività dell'azione di governo. Sicuramente non è una condizione sufficiente; forse non è nemmeno una condizione necessaria. Le più incisive riforme che hanno trasformato l'Italia dal punto di vista sociale, economico e politico, dal

dopoguerra a oggi, sono state tutte approvate, tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta del Novecento, da Parlamenti eletti con legge elettorale proporzionale: da Parlamenti, dunque, potenzialmente assai instabili. Merita, forse richiamare alla memoria le principali tra le riforme adottate in quegli anni, affinché se ne possa cogliere a pieno la portata: la nazionalizzazione delle imprese energetiche e l'istituzione dell'Enel (1962); la scuola media unica, gratuita e obbligatoria (1962); la riforma della previdenza sociale secondo il modello retributivo (1969); l'abolizione delle gabbie salariali (1969); lo Statuto dei diritti dei lavoratori (1970); la legge sul divorzio (1970); l'attuazione delle previsioni costituzionali in tema di referendum (1970); l'istituzione delle regioni ordinarie (1970); la riforma fiscale nel senso della progressività (1974); la trasformazione del diritto di famiglia in nome della parità tra i coniugi (1975); la legge in tema di concessioni edilizie e oneri di urbanizzazione (1977); la legalizzazione dell'aborto (1978); la chiusura dei manicomi (1978); la legge sul Ssn (1978).

I cultori delle alchimie elettorali non sono, oggi, in grado di spiegare come sia stato possibile che Parlamenti eletti con legge elettorale proporzionale “pura” abbiano potuto approvare una messe così ampia di riforme tanto incisive.

La spiegazione è che proprio perché si trattava di Parlamenti in cui nessun partito aveva da sé la maggioranza, tutti i partiti erano costretti a dialogare tra loro. In apparente paradosso, quelli di allora erano Parlamenti assai più “decidenti” di quelli odierni: e lo erano grazie al fatto che quando si giungeva, infine, alla decisione, ciò accadeva perché si era prima svolto un attento procedimento deliberativo, capace di realizzare il massimo del consenso e il minimo dell'imposizione possibili. Non a caso molte delle decisioni di allora sono durate così a lungo; e alcune durano a tutt'oggi. Quale Parlamento odierno sarebbe capace di decisioni altrettanto suscettibili di proiettarsi nel futuro? Altro che tagliole, ghigliottine, canguri, e altre analoghe figure del libro degli orrori parlamentari. Allora ci si scontrava e ci si confrontava, si assicurava al dibattito il tempo necessario e si giungeva, infine, a deliberazioni dotate di straordinaria solidità politica e giuridica. Il culto odierno della stabilità impedisce di leggere con lucidità il nostro stesso passato: impedisce di trarne il dovuto insegnamento. Inseguiamo la più rigida stabilità, rifuggendo il confronto e la discussione: e ci stupiamo se poi il sistema, come oggi, precipita nell'immobilismo. Al dunque, la mera forza dei numeri in Parlamento non può funzionare, se dietro non vi è una significativa consistenza sociale: la democrazia – lo ha scritto Alfonso Di Giovine – non è la figlia stupida della matematica.

È per questo che, pur essendo legittima, ritengo indesiderabile l'approvazione di una legge elettorale che favorisca la formazione di una maggioranza assoluta. Perché una tale legge – di cui quella in vigore è una delle declinazioni possibili – impedisce di trarre insegnamento dal passato. Gonfia artificialmente le posizioni di alcuni (più per demeriti degli avversari che per meriti di chi ne trae apparente beneficio: se oggi la destra ha una forza parlamentare preponderante, non è per virtù proprie, ma per responsabilità del Partito democratico e del Movimento 5 Stelle, che si sono presentati divisi alle elezioni) e irrigidisce il dibattito, rendendolo, di fatto, impossibile. Svuota il Parlamento d'ogni ruolo ed eleva, incostituzionalmente, il Governo al centro del sistema. Impedisce la discussione democratica. Eppure, nonostante la favola della fine delle ideologie, quella italiana è, oggi, una società divisa, per ideali e interessi, almeno tanto quanto lo era la società italiana del tempo della “Guerra fredda”. Solo che, allora, con tali divisioni si sapeva fare, realisticamente, i conti. Oggi non più. Sotto questo aspetto, una legge elettorale proporzionale sarebbe, dunque, virtuosa proprio per via di quello che è, usualmente, considerato il suo vizio: il fatto di *non assegnare ad alcuna forza politica la maggioranza assoluta*, così costringendo le diverse componenti della società, di cui le forze politiche sono espressione, a tornare a parlarsi tra loro.

Alla scontata obiezione secondo la quale un Parlamento plurale non potrà realmente funzionare è agevole replicare che il compito dei Parlamenti nei sistemi democratici pluralisti è esattamente questo: rendere possibile, grazie alla mediazione della rappresentanza, quel dialogo che nella immediatezza della società sarebbe assai più complicato. Forze politiche che godono di maggioranze artificiali create dalle leggi elettorali non saranno mai disponibili a dialogare con le controparti, ma sempre saranno tentate dalle imposizioni di forza. Le fila dei loro parlamentari saranno colme di *yes-men* e *yes-women*, perché quel di cui il Capo (parola democraticamente inaccettabile, rientrata nel lessico politico per responsabilità proprio delle leggi elettorali) ha bisogno non è di pensatori critici, ma di esecutori fedeli. Al contrario, forze politiche che possono contare in Parlamento solo sulla forza che realmente hanno nella società saranno per forza di cose aperte al dialogo e al confronto e necessiteranno di personale politico a ciò adeguato: si batteranno perché la discussione abbia per esito una soluzione la più vicina possibile alle proprie posizioni, ma non avranno timore del compromesso, una volta spesi tutti i loro argomenti.

Occorre, insomma, prendere consapevolezza che cercare di risolvere le difficoltà del pluralismo sociale tramite la scorciatoia della costruzione di maggioranze artificiali è ingannevole. Occorre tornare ad avere consapevolezza che *fare politica significa confrontarsi, non contarsi*. Certo, in una società plurale è attività impegnativa e complicata, ad alto rischio di fallimento. Ciò non toglie che tenere insieme il pluralismo è la sfida che è necessario tornare a raccogliere, perché fingere che il pluralismo non esista è illusorio e pericoloso. Illusorio, perché le regole saranno sempre piegate a sé dalla realtà: non a caso il bipartitismo promesso dai fautori del referendum del 1993 è sempre rimasto nel cassetto dei (loro) sogni. E pericoloso, perché non si può realmente governare una società a colpi di continue imposizioni di parte (socialmente minoritaria): non sarà anche per questo che continuiamo a scivolare in un declino ultratrentennale, che nessuno sembra in grado di arrestare? I grandi nodi che stringono la società italiana devono essere pazientemente sciolti, non tagliati di netto: come diceva Luigi Bobbio, la democrazia non abita a Gordio.

Il problema della stabilità è, in definitiva, un problema *politico*. Non si spiegherebbe, altrimenti, perché un esecutivo, come quello in carica, appoggiato da una maggioranza così ampia, adotti due decreti-legge al mese e ne imponga, il più delle volte, al Parlamento la conversione attraverso la questione di fiducia. L'abuso della decretazione d'urgenza, in tutte le sue sempre più spericolate forme, è un comportamento ostile – certo anche nei confronti delle opposizioni, ma – non principalmente nei confronti delle opposizioni: bensì nei confronti della stessa maggioranza che sostiene il Governo, perché, per quanto ampia, la si ritiene evidentemente non solida: la si ritiene, cioè, politicamente instabile.

Se, dunque, il problema è *politico* – e lo è a destra così come a sinistra: è sufficiente ricordare l'esperienza delle legislature passate – pensare di poterlo risolvere sul piano *giuridico*, arzigogolando le formule elettorali, è non solo illusorio, ma potenzialmente controproducente: numerosi Colleghi hanno già segnalato a questa Commissione il rischio che la legge elettorale in discussione produca, attraverso la forzatura del premio di maggioranza, equilibri politici opposti nei due rami del Parlamento. Con il che, il massimo della stabilità della Camera e del Senato, singolarmente considerati, si capovolgerebbe nel massimo dell'instabilità del sistema parlamentare complessivo. Un capolavoro di eterogenesi dei fini. Ed è bene dire chiaramente che è inutile cercare soluzioni a tale problema: il rischio che il premio produca maggioranze diverse nei due

rami del Parlamento è *un rischio democraticamente ineludibile*. La sola cosa da fare è abbandonare l'idea stessa di configurare la legge elettorale in modo che sia finalizzata alla costruzione di una maggioranza assoluta artificiale (una maggioranza, cioè, parlamentare, ma non elettorale).

Al fondo, ciò che è necessario è riscoprire la più semplice delle verità: e cioè che in un sistema parlamentare, com'è il nostro, le elezioni servono a eleggere il Parlamento, non il Governo. Non servono a sancire vincitori e vinti, ma a comporre la rappresentanza. Se si vuole eleggere il Governo bisogna trasformare il nostro sistema in un sistema presidenziale: ma in un sistema presidenziale vero, non truccato come quello in vigore nelle regioni (e che ora si vorrebbe riprodurre a livello statale con il c.d. premierato). Un sistema, cioè, in cui il Governo *non* abbia la matematica certezza di un Parlamento a sé politicamente omogeneo e, dunque, in cui il Governo possa ordinariamente trovarsi nella condizione di dover stipulare compromessi con la propria controparte politica. Esattamente come succede, di norma, negli Stati Uniti d'America.

Il punto conclusivo è che la qualità dei sistemi costituzionali si misura in base all'equilibrio che sono capaci di realizzare tra pesi e contrappesi. Da troppi anni – dal 1993, almeno – siamo invece tutti protesi a costruire un sistema istituzionale composto di soli pesi, senza contrappesi di sorta. Abbiamo oramai a tal punto introiettato un modello squilibrato che non riusciamo più nemmeno a concepire l'idea dell'equilibrio costituzionale: come plasticamente dimostra la proposta di legge elettorale oggi in discussione.