

Camera dei Deputati
Commissione affari costituzionali

Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla proposta di legge C. 3-35-182-358-551-632-718-746-747-749-876-894-932-998-1025-1026-1116-1143-1401-1452-1453-1511-1514-1657-1704-1794-1914-1946-1947-1977-2038-bis-B, approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato, recante disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati

14 aprile 2015

Vincenzo Tondi della Mura

1.

Ringrazio dell'onore che mi è stato concesso, invitandomi a questa audizione davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati.

I tempi strettissimi mi hanno impedito di stendere una relazione ampia e tale da considerare i molteplici problemi concernenti l'audizione.

Mi limiterò a poche considerazioni riguardanti la continuità *in peius* rinvenibile nella successione di modelli elettorali fra la legge n. 270 del 2005 e il testo unificato attualmente in discussione in Parlamento, ovvero, per comodità d'esposizione, fra il *Porcellum* e l'*Italicum* (indifferentemente nella prima versione approvata dalla Camera e nella seconda modificata dal Senato). Si tratta di una continuità che non è scongiurata dalla diversa configurazione dei correttivi elettorali impiegati; e anzi, la relativa combinazione è tale, per così dire, da rimarcare l'*evoluzione della specie* realizzatasi al riguardo. Alla resa dei conti il modello ora in discussione appare più problematico di quello precedente, con riguardo al rispetto dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e specialmente dalla sent. n. 1 del 2014, in tema di partecipazione politica, libertà di voto, eguaglianza di voto, rappresentatività parlamentare e, in definitiva, sovranità popolare.

L'elemento peggiorativo fra i due modelli è dato dal diverso rapporto dimostrato dal legislatore elettorale nei riguardi della realtà politica e del sistema partitico: l'uno assecondando e l'altro, invece, osteggiando la relativa conformazione.

Più precisamente, se è vero che il *Porcellum* pregiudicava in via legislativa la capacità di governo della forza politica vincitrice, impedendo il formarsi di un'effettiva ed efficace maggioranza governativa fra le due Camere, è anche vero che garantiva la tenuta in senso bipolare del sistema dell'epoca, scoraggiando la frantumazione delle minoranze, in modo da mantenere ferma la contesa fra poche e chiare forze politiche. Per contro, se è vero che l'*Italicum* garantisce in via legislativa la governabilità della forza politica vincitrice, è anche vero che tale garanzia opera a discapito della tenuta del sistema quantomeno tripolare realizzatosi nel frattempo, favorendo per giunta la frammentazione delle minoranze.

A titolo esemplificativo vien da dire che, se l'intervento del legislatore del 2005 si era risolto nella preparazione di una *polpetta avvelenata* da assegnare alla lista o coalizione vincente di un sistema comunque rispettato nel suo assetto bipolare, non può dirsi altrettanto per l'intervento legislativo in corso; questo rischia di risolversi in un *intervento a gamba tesa* quantomeno ai danni del terzo polo, escluso dal ballottaggio e

soffocato dalla concorrenza delle opposizioni minori.

Di qui, per l'appunto, la continuità *in peius* fra i due modelli, per giunta accresciuta dalla reiterata previsione di ulteriori correttivi (capilista bloccati, candidature multiple e così via), capaci di rafforzare le oligarchie di partito e di osteggiare la partecipazione politica e la rappresentanza parlamentare secondo i principi costituzionali che il circuito democratico impone.

2.

Venendo al raffronto fra i correttivi più significativi impiegati dai due modelli, occorre prendere le mosse dal sistema del premio di maggioranza e delle soglie elettorali disposto dalla legge n. 270 del 2005.

Come si ricorderà, esso prevedeva un sistema (solo apparentemente) proporzionale con un doppio “correttivo”: verso *l'alto*, attraverso la previsione di un premio di maggioranza di 340 seggi, pari a circa il 55% del totale, a favore della lista o coalizione vincitrice; e verso il *basso*, attraverso la previsione di variegate soglie di sbarramento, differenziate a seconda dell'adesione o meno di un partito a una coalizione elettorale. Si trattava di correttivi pienamente compatibili con il sistema proporzionale, sol che si pensi alle analoghe forme di sbarramento rinvenibili negli altri sistemi proporzionali vigenti. Essi erano intesi tanto a garantire la maggioranza dei seggi alla parte risultata vincitrice delle elezioni, quanto a incentivare le aggregazioni e a scoraggiare la frammentazione, in modo da contrastare l'accesso alla rappresentanza ai c.d. partiti-scheggia (*Splitterparteien*). Il tutto, per l'appunto, al fine di favorire la complessiva stabilità della coalizione di maggioranza assegnataria del premio di 340 seggi (con beneficio della tenuta governativa) e degli schieramenti d'opposizione (tendenzialmente ridotti nel numero). E anzi, proprio l'insistenza di correttivi così articolati e invasivi, aveva fatto dubitare della reale proporzionalità del nuovo sistema, variamente qualificato non solo come *proporzionale con sistema bipolare* (A. D'Andrea), ma addirittura come *non maggioritario* (A. Gigliotti), se non proprio come *maggioritario di coalizione* da collocare nella famiglia dei sistemi *maggioritari plurinominali con rappresentanza delle minoranze* (A. Agosta).

E' certo, in ogni caso, che la legge era particolarmente attenta a salvaguardare la struttura bipolare dell'assetto politico ereditata dal precedente impianto tendenzialmente maggioritario. E anzi, proprio a tal fine essa aveva subdolamente previsto uno strumento capace di rendere ingovernabile l'indirizzo politico della parte vincitrice. Questo consisteva, come poi ha sanzionato la Consulta, in un meccanismo capace di provocare “*una somma casuale dei premi regionali*”, tale da “*finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea, così da compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce alla Camera ed al Senato*” (sent. n. 1/2014, § n. 4). Di qui, per l'appunto, l'epiteto di *porcellum* meritoriamente assegnato alla stessa.

Indipendentemente dall'espedito richiamato, paradossalmente dimostrativo della subdola aderenza di quel legislatore alla realtà politica, il meccanismo premiale della legge del 2005 è stato sanzionato dalla Consulta, “*in quanto combinato con l'assenza di*

una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio", si da determinare, in definitiva, *"un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.)"*. Significativamente la sentenza ha rinviato alla giurisprudenza costituzionale di ordinamenti omogenei a quello italiano, nella quale *"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)"*. Di talché, attesa la mancanza di proporzione fra l'obiettivo perseguito (*"la stabilità del governo del Paese e l'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare"*) e la lesione degli altri interessi costituzionali coinvolti (artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.), la Corte ha concluso che un premio maggioritario senza soglia di accesso *"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"* (sent. n. 1/2014, § n. 4).

3.

Venendo al modello premiale dell'*Italicum*, esso presenta un sistema di selezione verso l'*alto* strutturato sulla base di due correttivi parimenti finalizzati ad assicurare alla lista vincitrice il premio maggioritario di 340 seggi della Camera dei Deputati, pari a circa il 55% del totale. Si tratta di correttivi apparentemente alternativi, ma a ben vedere consecutivi, essendo l'uno propedeutico all'altro, secondo una combinazione finalizzata ad aggirare il senso dei divieti sanciti al riguardo dalla Consulta. Viene così riproposto il medesimo risultato perseguito illegittimamente dal *Porcellum*, il quale assegnava alla minoranza più votata la maggioranza assoluta dei seggi in assenza di una soglia minima premiale.

Quanto al primo correttivo, esso comporta l'assegnazione dei 340 seggi alla lista con un risultato superiore alla soglia premiale del 40% dei voti validi, con la conseguente attribuzione di un premio effettivo non superiore al 15% dei seggi. Si tratta, tuttavia, di un turno elettorale sostanzialmente propedeutico alla realizzazione del successivo ballottaggio. La soglia del 40%, infatti, in un sistema politico oramai quantomeno tripolare, è talmente alta da rendere arduo il relativo conseguimento. Tale previsione, di conseguenza, si configura piuttosto come un artificio di meccanica elettorale, finalizzato a un duplice scopo: costituire l'espedito elettorale per legittimare il successivo turno di ballottaggio con premio senza soglia, così da evitare d'incorrere nelle medesime censure incostituzionalità già formulate dalla Consulta (sent. n. 1/2014); ridurre in senso bipolare il quadro politico.

Resta il fatto che il premio del 15%, pur essendo pari a quello previsto dalla legge n. 148 del 1953 (c.d. *legge truffa*), presenta un meccanismo di attribuzione più problematico, presupponendo il raggiungimento non già della maggioranza assoluta dei voti di cui a quella legge, bensì del semplice 40%; con la conseguenza che la minoranza politica più votata viene trasformata nella forza parlamentare di maggioranza assoluta.

Quanto al secondo correttivo, esso è costruito in modo da costituire il vero obiettivo dell'*Italicum*. Una volta ridotta la contesa elettorale alle due liste più competitive, esso consente di attribuire a quella più suffragata il premio di 340 seggi indipendentemente dal numero dei voti conseguiti e dalla percentuale degli effettivi elettori. In assenza di una soglia minima e di un *quorum* di partecipazione, per tale via, il premio di maggioranza diviene potenzialmente illimitato, tale da lievitare dal 15% del primo turno a percentuali che, stando ai risultati delle elezioni politiche del 2013, potrebbero arrivare persino al 25-30%.

Il tutto, riprendendo i rilievi della Consulta, con un'illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare e con una violazione del principio di eguaglianza, che esige che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi; tanto più che nell'*Italicum*, così come prima nel *Porcellum*, il richiamo sia pure implicito al criterio proporzionale (con il rinvio al metodo dei quozienti interi e dei più alti resti), *“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”*.

Si ripropongono, per tale via, le ragioni di costituzionalità della Consulta a proposito della necessità *“di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio”*, tale da scongiurare *“un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.)”* (sent. n. 1/2014, § 3.1.).

Tanto più che non paiono congruenti i rilievi manifestati dalla Corte in una recente pronuncia, a proposito dell'introduzione del sistema del premio di maggioranza all'esito di un turno di ballottaggio. Chiamata a esprimersi in merito alla norma del testo unico elettorale della regione Trentino-Alto Adige, che prevede l'attribuzione di un premio di maggioranza nelle elezioni comunali anche a seguito di un eventuale ballottaggio, la Corte ha affermato che *“il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono (...) irragionevoli, ma sono funzionali alle esigenze di governabilità (...), che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo”* (sent. n. 274 del 2014, § n. 3.2.). Tali rilievi, tuttavia, vanno contestualizzati nel quadro della *“netta diversità”* che segna la disciplina elettorale comunale e quella statale: l'una, riguardando organi politico amministrativi *“titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta”*; l'altra, riguardando le assemblee legislative nazionali *“espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare”* (sent. n. 274 del 2014, § n. 3.1.).

Occorre poi considerare il rischio dell'astensionismo, che un sistema artificiosamente e forzatamente bipolare è suscettibile d'incrementare. Si tratta di un rischio che non può essere sottovalutato, né tantomeno giustificato con il rinvio all'alta percentuale di astensionismo presente in altre democrazie occidentali. La vicenda repubblicana italiana, del resto, insegna come la coesione sociale e la tenuta democratica del sistema, meritoriamente emerse in occasione di drammatici tornanti storici, siano derivate proprio dal comune senso di partecipazione alla politica nazionale e dall'ampia e radicata rappresentatività riconosciuta alle istituzioni. Di talché, favorire il rischio di relegare ai margini del circuito democratico crescenti fasce generazionali o sociali, demotivate dalla crisi di credibilità del sistema politico e dalla forzatura bipartitica

dell'offerta partitica, espone le stesse a potenziali manipolazioni suscettibili di degenerare dall'antipolitica all'eversione.

Per non dire che diverrebbe paradossale il raffronto fra la disciplina elettorale del nuovo sistema e quella referendaria di cui all'art. 75 Cost. Se questa rimette l'abrogazione di un singolo testo di legge alla partecipazione della maggioranza assoluta del corpo elettorale, la prima, invece, affiderebbe la composizione dell'intero organo legislativo alla partecipazione di una percentuale di elettori potenzialmente (e prevedibilmente) assai inferiore.

Di qui l'opportunità d'inserire nel testo elettorale correttivi tali da scongiurare il verificarsi di una simile e paradossale eventualità. Fra questi si è soliti considerare la possibilità di apparentamento delle liste escluse dal ballottaggio con quelle concorrenti (ipotesi espressamente negata dall'art. 1, lett. f), ovvero la previsione di una seconda soglia minima premiale; a tali correttivi potrebbe poi essere aggiunta la fissazione di un *quorum* minimo di partecipazione. Nelle ultime due ipotesi, infatti, il mancato raggiungimento della quota prefissata si risolverebbe, parimenti, nell'inoperatività del premio di maggioranza e nella conseguente ripartizione dei seggi residui fra tutte le liste. Una tale eventualità non sancirebbe certo la fine della governabilità democratica, aprendo piuttosto la via a una soluzione politica e non più ingegneristica del responso elettorale. Merito di un sistema elettorale più flessibile, dunque, sarebbe quello di responsabilizzare i partiti nella ricerca di una soluzione alla crisi derivante da un responso elettorale privo di un vincitore dal consenso radicato, evitando che il tutto sia demandato irresponsabilmente alle strette maglie della legge elettorale. Esempificativi al riguardo sono i casi del Regno Unito nelle elezioni del 2010, in cui il partito conservatore ha dovuto formare un governo di coalizione con il partito liberal-democratico, ovvero della Germania del 2013, in cui la CDU di Angela Merkel governa una coalizione insieme a SPD, pur avendo ottenuto il 49% dei voti e mancando solo 5 seggi per la maggioranza assoluta all'interno del Bundestag.

Infine, quanto al sistema di selezione verso il *basso*, la nuova versione dell'*Italicum* prevede una sola soglia di sbarramento elettorale su base nazionale, pari ad almeno il 3% dei voti validi. Previsione che tuttavia è stata notoriamente criticata da vari commentatori con la metafora del *Gigante e dei cespugli*, intendendosi stigmatizzare il grave squilibrio rinvenibile fra la lista assegnataria del 55% dei seggi e la pluralità di quelle minori, chiamate a ripartirsi il restante 45%. In effetti, l'esiguità della soglia di sbarramento è tale da frantumare l'opposizione, provocando al proprio interno la competizione fra le liste di minoranza più rappresentative e le altre assai più ridotte. Il tutto, con l'esito di assegnare alle opposizioni nel loro insieme un mero *diritto di tribuna*, incapace di effettiva e di efficace incidenza parlamentare.

4.

Quanto alle modalità di espressione del voto per l'elezione dei componenti dei parlamentari, la legge del 2005 prevedeva un meccanismo di "liste bloccate", tale da far coincidere nell'elettore il voto di lista con quello di preferenza. Di qui, la censura d'illegittimità della Consulta a tutela della facoltà dell'elettore di scegliere il proprio rappresentante, diversamente selezionato dalle segreterie di partito. Detto meccanismo, infatti, è tale da "*alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti*", coartando la libertà di scelta degli elettori e

contraddicendo il principio democratico e la stessa libertà del voto (sent. n. 1/2014, § n. 5.1.).

In apparente ossequio al disposto della Corte il testo dell'*Italicum* ha previsto il sistema dei *capilista bloccati* in 100 collegi plurinominali. Come rilevato da vari studi applicativi sul tema, tuttavia, un tale espediente consentirebbe d'immettere nella Camera dei Deputati sino al 60% degli eletti col voto bloccato, a fronte del 40% prescelto con le preferenze. Più precisamente, la maggioranza parlamentare (340 seggi) potrebbe contare su 100 deputati di stretta osservanza partitica, cooptati dal relativo *leader* proprio in ragione della dimostrata fedeltà alle direttive di riferimento; parimenti, la minoranza potrebbe contare sui restanti seggi da assegnare ai candidati eletti ancora una volta col voto bloccato, essendo improbabile per i partiti perdenti di ottenere più di un seggio per collegio.

Quale sia il destino del dissenso all'interno dei partiti e della medesima Camera è facile immaginare. Se la nomina del parlamentare è in gran parte rimessa al *leader* di riferimento e non già al corpo elettorale, per quale motivo occorrerebbe inimicarsi costui? Se il sistema elettorale premia con il voto bloccato le personalità cooptate dal vertice delle segreterie, per quale interesse varrebbe la pena anteporre la critica costruttiva alla cieca obbedienza?

Il tutto con un'alterazione del rapporto fra *capilista bloccati* e candidati *votati*, tale da violare il principio di eguaglianza fra gli elettori.

Per non dire che la riproposizione del sistema delle candidature multiple, sia pure con il limite dei dieci collegi per i soli *capilista*, ripropone le ragioni d'illegittimità già mosse dalla Consulta verso l'analogo sistema previsto senza limiti dal *Porcellum*. Un tale meccanismo, infatti, viola l'aspettativa dell'elettore in riferimento all'ordine dell'elezione dei candidati, "*tenuto conto della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni di partito*" (sent. n. 172014, § n. 5.1.).

5.

Basterebbero i rilievi esposti, in definitiva, per rimarcare la linea di continuità *in peius* rinvenibile nella successione fra la legge n. 270 del 2005 e il testo legislativo in discussione. Gli obiettivi politico-amministrativi perseguiti dal precedente modello appaiono confermati in modo più mirato e puntuale nel nuovo, a dispetto di quanto sancito dalla Consulta nella sent. n. 1 del 2014.

Il premio di maggioranza rimane potenzialmente illimitato, in quanto sprovvisto della previsione di una soglia minima premiale; del pari, resta in gran parte illimitato il potere delle segreterie politiche sui singoli candidati ed eletti.

Per contro, muta per via legislativa il quadro politico, che torna a essere bipolare a dispetto dell'evoluzione in senso quantomeno tripolare maturata nel frattempo. Per di più, il nuovo modello rafforza ulteriormente la *leadership* del "*capo della forza politica*" (art. 14 bis) della più ampia minoranza; questo sarà capace d'imporre il proprio indirizzo di governo su una Camera priva di un'efficace opposizione a motivo della competizione fra le minoranze, frantumate dalla bassa soglia di sbarramento e, pertanto, difficilmente capaci di approntare un'effettiva alternanza. Il tutto, in un contesto legislativo che, ancora una volta, comprime la rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incide sulla libertà e sull'eguaglianza di voto, vanifica la responsabilità politica, dissolvendo il controllo dell'elettorato e incentiva l'astensione; quest'ultima,

anzi, avrà il solo significato di rimarcare una disillusione individuale e collettiva, per il resto facilitando l'opera delle segreterie di partito.
Come volevasi dimostrare. Cambiando l'ordine dei fattori il risultato non cambia. Anzi, peggiora.

Vincenzo Tondi della Mura