

Senato della Repubblica
Commissione affari costituzionali

**Memoria depositata dal prof. Gaetano Silvestri, Presidente
emerito della Corte costituzionale, in occasione dell'audizione
nell'ambito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa
sui disegni di legge in materia di elezione della Camera dei
deputati
19 novembre 2014**

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 2014, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune norme contenute nella legge n. 270 del 2005, ha stabilito alcuni principi, su cui si deve basare la legislazione italiana in materia elettorale, pur non avendo optato - possibilità preclusa al giudice delle leggi - per alcun sistema elettorale in particolare.

Quelle che seguono sono considerazioni basate sulla motivazione della sentenza stessa, ma non costituiscono ovviamente interpretazione "autentica" della stessa.

A) Deve esistere – al di là del singolo sistema elettorale prescelto dal legislatore con ampia discrezionalità politica – un rapporto ragionevole tra voti conseguiti da ciascuna coalizione, o lista, ed i seggi attribuiti in esito all'applicazione delle regole di ripartizione stabilite dalla legge.

Di conseguenza, l'attribuzione di un premio di maggioranza, senza la fissazione di una soglia minima di voti e/o seggi, trasforma istituzionalmente, e non per mera evenienza politica, una minoranza, anche esigua, in maggioranza, violando in tal modo gli artt. 49 e 67 Cost., che impongono l'eguaglianza dei voti e l'integrità del rapporto rappresentativo.

Ulteriore corollario del principio enunciato è la necessità che la soglia minima non sia troppo bassa, giacché gli effetti pratici sarebbero simili a quelli dovuti all'assenza di una qualunque soglia e ci si troverebbe pertanto di fronte ad una previsione elusiva del principio stesso.

Una soglia fissata al 37%, secondo il d.d.l. n1385, o, secondo il recente comunicato di Palazzo Chigi, al 40 % dei voti validi espressi sembra congrua rispetto all'esigenza tutelata dalla Costituzione e prima riassunta. È chiaro che, nella logica prima enunciata, la soglia del 40 % sarebbe preferibile a quella del 37 %.

Il premio di maggioranza potrebbe essere attribuito a coalizioni o a liste. Non appaiono ragioni di legittimità costituzionale in favore dell'una o dell'altra soluzione. Tuttavia non si può non sottolineare che l'attribuzione del premio di maggioranza a coalizioni favorisce la formazione di alleanze elettorali "opportuniste", volte quasi esclusivamente a conseguire il premio e destinate ad entrare in crisi, per la loro eterogeneità, poco dopo le elezioni, frustrando così l'intento di governabilità posto a base dello stesso premio. Tale negativa evenienza non è completamente scongiurata dall'attribuzione del premio a liste – potendosi ugualmente formare liste "opportuniste" – ma sembra essere meno probabile. Occorre ribadire che le alleanze elettorali non basate su effettiva omogeneità di indirizzi politici alterano in modo grave il rapporto rappresentativo configurato dalla nostra Costituzione e tradiscono platealmente la fiducia degli elettori. Per questo motivo, pur non essendo ammissibile l'effetto vincolante di tali alleanze nella successiva attività parlamentare – per il principio di libertà del mandato (art. 67 Cost.) - sembra preferibile il sistema elettorale meno utilizzabile in senso "opportunista".

B) Sono ammessi – perché ispirati al raggiungimento del fine, costituzionalmente rilevante, della stabilità di governo – meccanismi volti ad alterare la proiezione rappresentativa, nella misura necessaria a

aumentare le possibilità di formazione di maggioranze parlamentari in grado di fornire continuità di azione al Governo, per l'attuazione del programma politico concordato.

Da quanto detto sopra discende che ogni meccanismo che concorre a distorcere il rapporto rappresentativo ed a restringere, in tal modo, la rappresentatività delle assemblee legislative, se non indispensabile al fine della "governabilità", difficilmente si concilia con il dettato costituzionale.

L'introduzione di soglie di sbarramento per concorrere alla distribuzione dei seggi, da parte di liste o coalizioni di liste, in presenza di un premio di maggioranza in grado, da sé solo, di assicurare la formazione di una maggioranza parlamentare, non sembra essere funzionale all'unico scopo costituzionalmente accettabile, che può giustificare una compressione del pluralismo rappresentativo, quale emerge dalla libera espressione del voto da parte degli elettori.

Una conclusione rigorosa sarebbe l'incompatibilità, nello stesso contesto normativo, del premio di maggioranza e delle soglie di sbarramento. Queste ultime non assolverebbero il ruolo di favorire le aggregazioni elettorali, in vista della formazione di maggioranze consistenti (340 seggi, per una Camera dei deputati formata da 630 membri, ad esempio, sembrano una maggioranza abbastanza larga), ma avrebbero l'unico effetto pratico di favorire i pesci più grossi nel fagocitare quelli più piccoli. Ciò appare in contrasto con i caratteri distintivi della democrazia pluralista emergenti dalla Costituzione italiana, la quale, in particolare, all'art. 49 dispone: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.» Da tale norma costituzionale si ricava che il sistema elettorale deve assicurare le condizioni perché "tutti" i cittadini – nei limiti delle possibilità tecniche della rappresentanza politica – siano messi in grado di partecipare alla determinazione della politica nazionale. Quest'ultima

non si esaurisce certo in Parlamento, ma in esso trova il luogo istituzionale privilegiato di svolgimento. Una volta assicurata la stabilità di governo, in Parlamento deve avere spazio il maggior numero di voci politiche e culturali, espresse dalla società civile, non necessariamente corrispondenti a partiti o movimenti politici di grandi dimensioni, ma tuttavia portatrici di idee e istanze da poter manifestare, nell'esercizio di un "diritto di tribuna". Ciò contribuirebbe alla ricchezza del dibattito parlamentare.

Se l'abolizione di ogni soglia di sbarramento, in presenza di un premio di maggioranza, sarebbe l'ideale, comunque una soglia più bassa (ad esempio, 3%) sembra senz'altro preferibile ad una più alta (12, 8 e 4,5 % del d.d.l. n. 1385).

C) Le liste "bloccate", specie se lunghe in circoscrizioni di grandi dimensioni, sono in contrasto con l'essenza stessa del rapporto di rappresentanza democratica. L'elettore incontra gravi difficoltà a conoscere e valutare i singoli candidati, che lo stesso è chiamato ad eleggere "in blocco", se presceglie una certa lista. Ciò comporta l'ulteriore conseguenza negativa che l'elettore, il quale, ad esempio, apprezza taluni candidati e ha di altri un'opinione non buona, vede il suo voto contribuire, perfino in modo decisivo, ad eleggere coloro che non stima, a scapito di coloro che hanno la sua fiducia. Scompare in tal modo ogni profilo umano-soggettivo nella formazione della rappresentanza politica, in favore di un rapporto astratto e onnicomprensivo con un partito o movimento politico organizzato. In tal modo la Repubblica dei cittadini cede il passo alla Repubblica dei partiti.

Da quanto detto si deduce che i mezzi più idonei per una corretta formazione della rappresentanza politico-parlamentare sono il collegio uninominale, da una parte e il voto di lista con preferenza (unica, per evitare artifici idonei a violare la segretezza del voto), dall'altra. Tra

questi due sistemi “ottimali” si collocano molte soluzioni intermedie, alcune delle quali già ricordate dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 1 del 2014: liste “bloccate” solo per una parte dei seggi o molto “corte”.

L’ipotesi di introdurre liste bloccate di ridotte dimensioni, potrebbe essere accettata, anche se, in tale ipotesi, i collegi dovrebbero essere i più numerosi che sia possibile (ad esempio, in numero tale da consentire un massimo di quattro candidati, e non sei, come previsto dal d.d.l. n. 1385).

Se invece ci si orientasse – come appare dal recente comunicato di palazzo Chigi – per liste non bloccate (con possibilità cioè di esprimere una preferenza), in cui tuttavia il capolista venga eletto automaticamente, in caso di conseguimento di un seggio da parte della lista, mentre gli altri eventuali eletti lo sarebbero secondo il numero delle preferenze ottenute, la valutazione dovrebbe essere più articolata.

Il suddetto meccanismo potrebbe portare ad un eccesso di candidati eletti senza concorrere in modo paritario con gli altri presenti nelle rispettive liste, creando una disparità di trattamento, nel medesimo contesto, molto vistosa nell’ambito di piccoli collegi con pochi seggi e pochi candidati. Per di più i piccoli partiti o movimenti politici avrebbero, a differenza dei più grandi, una maggiore caratterizzazione personalistica, giacché il conseguimento, da parte di una piccola formazione politica, di più di un seggio in un collegio di dimensioni ridotte è ipotesi non impossibile, ma poco probabile.

Da quanto detto consegue che sarebbe preferibile, da un punto di vista di coerenza costituzionalistica:

a) estendere le preferenze a tutti i candidati delle liste. Ciò non dovrebbe generare grosse difficoltà nella formazione di una rappresentanza politicamente qualificata. Difatti l’autorevolezza di un *leader* si misura anche sulla sua capacità di avere un insediamento territoriale. Peraltro nulla impedisce di avvalersi di importanti

personalità non facenti parte del Parlamento per ruoli di Governo o altri incarichi al servizio della Repubblica.

b) In subordine, si potrebbe introdurre il sistema “misto” (capolista senza preferenza e altri candidati con preferenze), allargando però, in modo cospicuo, i collegi, in modo da ridurre complessivamente i candidati “bloccati” ad un gruppo, relativamente esiguo, di *leader* politici di rilievo effettivamente nazionale, senza garantire invece l’elezione automatica a dirigenti locali di partito, per i quali sembra difficile trovare una motivazione valida per sottrarli alla scelta diretta degli elettori.

Sembrano da evitare, per dubbi di costituzionalità, le candidature dello stesso soggetto in più collegi, giacché in tal modo si renderebbe possibile una manipolazione “pianificata” della volontà degli elettori. Sarebbe alterata la genuinità della rappresentanza.

D) Appare opportuna e costituzionalmente corretta la scelta di prevedere un secondo turno di ballottaggio tra le due coalizioni, o liste, che hanno ottenuto il maggior numero di voti nel primo turno, senza raggiungere la soglia minima prevista per l’attribuzione del premio di maggioranza. In tal caso infatti il corpo elettorale viene messo di fronte ad una scelta politico-elettorale molto chiara, dopo che la composizione del Parlamento è stata in gran parte decisa con il sistema proporzionale, adatto a garantire la rappresentatività delle assemblee. In mancanza di questa ulteriore fase del procedimento elettorale, il sistema finirebbe, nei fatti, per essere incompleto o addirittura contraddittorio, con la previsione di un premio di maggioranza eventuale, per il cui mancato raggiungimento non è apprestato alcun rimedio. Verrebbe, in tal modo, pressoché del tutto sacrificata l’esigenza di “governabilità”, che sorregge la previsione del premio. Non un premio comunque – indipendente da una soglia minima di voti – ma una scelta popolare globale chiara e leggibile.