



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 2

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)

**INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA
NELL'AMBITO DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEI
DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI ELEZIONE DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI**

218^a seduta: mercoledì 19 novembre 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

INDICE**Audizione di esperti**

PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 5 e <i>passim</i>	* AZZARITI	Pag. 15
CALDEROLI (<i>LN-Aut</i>)	3, 4, 5 e <i>passim</i>	* CECCANTI	5, 36
DE PETRIS (<i>Misto-SEL</i>)	34	NICOTRA	13
ENDRIZZI (<i>M5S</i>)	36	* SCACCIA	24
LO MORO (<i>PD</i>)	5	SILVESTRI	9
MAURO Giovanni (<i>GAL</i>)	8, 9, 34	STAIANO	20
MIGLIAVACCA (<i>PD</i>)	37		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Pizzetti.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Stefano Ceccanti, il professor Gaetano Silvestri, la professoressa Ida Nicotra, il professor Gaetano Azzariti, il professor Sandro Staiano e il professor Gino Scaccia.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente dei disegni di legge in materia di elezione della Camera dei deputati, sospesa nella seduta pomeridiana di ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dell'indagine conoscitiva.

Avverto, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico.

Soggiungo poi che il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato, in via eccezionale, dal Presidente del Senato, considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

È oggi prevista l'audizione di esperti.

Sono presenti il professor Stefano Ceccanti, il professor Gaetano Silvestri, la professoressa Ida Nicotra, il professor Gaetano Azzariti, il professor Sandro Staiano e il professor Gino Scaccia, che saluto e ringrazio per aver accolto l'invito a partecipare ai lavori della Commissione.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Signor Presidente, prima dell'inizio dei nostri lavori, sulla base dell'esperienza della giornata di ieri, vorrei dire che, personalmente, io non traggo un grande beneficio da audizioni condotte con le modalità che abbiamo tenuto nella giornata di ieri, ovvero un ampio tempo dedicato all'intervento degli auditi e un spazio molto ristretto per le domande e le risposte. Personalmente ho alcuni dubbi che credo, e chiedo, possano essere risolti attraverso queste audizioni. Non chiedo di poterlo fare quest'oggi, perché i nostri ospiti sono già presenti e quindi non voglio rallentare i lavori. Ma chiedo uno spazio dove ven-

gano messi a verbale gli interrogativi e le domande da sottoporre ai prossimi auditi per poter consegnare loro un testo e quindi avere delle risposte.

Mi sembra, infatti – sempre citando l'esempio di ieri –, che sia inutile parlare per venti minuti dei problemi tecnici dell'«Italicum» versione uno quando tale versione, di fatto, non esiste già più. A me interesserebbe sapere qualcosa di più rispetto ai presupposti, quali leggi oggi siano in vigore e se è necessario intervenire sulla legge elettorale di uno o di entrambi i rami del Parlamento, con domande puntuali alle quali i nostri auditi possano dare una corretta risposta. Per questo, Presidente, le chiedo come si possono riorganizzare i nostri lavori.

PRESIDENTE. Senatore Calderoli, lei sa che questa è la formula che io preferisco per le audizioni. Oggi noi abbiamo sei ospiti e circa due ore e mezza di tempo a disposizione. Ciò significa che dopo ciascuna relazione introduttiva, è ovvio che chi volesse porgere domande lo potrà fare e i nostri ospiti possono anche riservarsi di rispondere in seguito, per iscritto, con un testo inviato alla Commissione, ad alcuni dei quesiti che i commissari pongono.

Per le prossime sedute, se i commissari concordano, io posso anche ribadire ai nostri ospiti, perché l'ho già annunciato, che qualora volessero rinunciare ad un breve intervento iniziale, potrebbero rispondere alle richieste di chiarimento da parte dei commissari. Ovviamente, ciascuno di loro preferirebbe essere avvertito per tempo di quali quesiti possono essere interessanti per la Commissione, in maniera tale da non trovarsi non preparati come desidererebbero per rispondere a tali quesiti. I colleghi abbiano la pazienza, qualora uno dei nostri ospiti chiedesse di poter rispondere successivamente per iscritto, di accettare questa modalità, perché può essere quella più gradita da una parte e utile dall'altra.

CALDEROLI (*LN-Aut*). La ringrazio, Presidente, per aver dato ascolto alla mia richiesta. Mi chiedo, però, se nella giornata di domani pomeriggio, ovvero, se i colleghi sono d'accordo – dato che i lavori dell'Aula dovrebbero concludersi o questa sera o domani sicuramente prima della conclusione della mattinata –, se non fosse possibile tenere una seduta della Commissione in cui un rappresentante per Gruppo avesse la possibilità, all'interno dell'indagine conoscitiva in modo che venga stenografato, di porre i propri quesiti in modo che vi sia un riscontro cartaceo da poter poi sottoporre anche ai nostri auditi, sia questa settimana che la settimana prossima.

PRESIDENTE. Questo mi pare un po' più complicato, innanzi tutto perché lo dovremmo concordare in un Ufficio di Presidenza, sentendo tutti i Gruppi che oggi non sono rappresentati. Inoltre, una forma di raccordo dei quesiti della Commissione da poter poi sottoporre preventivamente ai soggetti che vorranno essere auditi la organizzeremo, presidente Calderoli, anche per le vie brevi e con richieste che possono pervenire alla Presidenza, che le raccoglie e le gira ai soggetti che verranno via via auditi.

Cercheremo una organizzazione che possa consentire un più facile svolgimento del lavoro, così come lei ha richiesto e come mi pare sia giusto, altrimenti queste audizioni vedrebbero diminuita la loro efficacia.

LO MORO (*PD*). Signor Presidente, parlo a nome del mio Gruppo e per me stessa, ma penso che la formula che dobbiamo adottare debba rimanere flessibile, perché ci sono occasioni in cui prevalgono le domande ed altre (dipende molto dalle relazioni che ascoltiamo) in cui prevale l'ascolto della relazione. Comunque io manterrei questa formula, perché non ritengo giusto rinunciare preventivamente all'ascolto delle relazioni iniziali.

Suggerisco quindi di mantenere una formula flessibile che ci permetta di ascoltare e interloquire anche perché non abbiamo fretta, abbiamo tempo per parlare con i nostri ospiti.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Presidente, io non voglio formulare le mie domande per iscritto. Voglio che avvenga in sede ufficiale.

PRESIDENTE. In sede ufficiale lo può fare adesso con i nostri ospiti di oggi.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Io credo che rispetto ai tempi che sono stati calcolati e alle presenze che abbiamo, questo determinerebbe che alcuni ospiti non dovrebbero essere ascoltati. Io le ho dato la mia disponibilità a non farlo oggi proprio perché sono già presenti gli ospiti e i tempi sono stati calcolati. Le chiedo che questo possa avvenire nella giornata di domani, eventualmente anche anticipando la seduta, se dovesse essere necessario.

PRESIDENTE. Lei quindi chiedeva un anticipo di seduta? Io credevo che lei volesse la possibilità di formulare le domande in modo che venissero stenografate, anche in assenza dei nostri ospiti.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Sì, esattamente.

PRESIDENTE. La seduta di domani è già fissata. Se nel corso di questa seduta lei vorrà formulare alcune domande lo potrà fare. Io non posso anticipare nulla, anche perché molti dei nostri ospiti vengono da fuori e li abbiamo già sottoposti a due cambi di calendario, dato che in base alle richieste dei Gruppi è stato arricchito il numero di soggetti da audire.

A questo punto, senza ulteriore ritardo, cedo la parola ai nostri ospiti.

CECCANTI. Signor Presidente, la mia esposizione si concentrerà su due punti: il primo è il livello di disproporzionalità ragionevole nella legge elettorale. A questo proposito, la sentenza n. 1 del 2014 ci ricorda che qualora si adotti un sistema a base proporzionale, il risultato non

può essere tale da negare il presupposto iniziale, cioè che il sistema sia proporzionale. Quindi occorre ragionare sui livelli di disproporzionalità ragionevoli.

Il secondo punto è quello posto con la cancellazione delle liste bloccate lunghe, ovvero quali sono i limiti tali per cui non sia negato un potere effettivo degli elettori sulla scelta dei propri rappresentanti. Questo sarà l'ordine che seguirò nella mia esposizione. Per ragionare su quale sia il livello di disproporzionalità ragionevole dobbiamo innanzitutto comprendere quali sono gli esempi comparabili. L'unico caso di sistema che noi abbiamo in Europa comparabile perché prevede un premio (in questo caso un premio di lista) è quello greco. In Grecia è previsto un premio che corrisponde al 16,7 per cento dell'assemblea monocamerale. Vi è poi un ulteriore caso, non esattamente identico, ma comparabile per analogia: il caso del premio implicito che si realizza nel sistema spagnolo. Il costituente spagnolo mandò a regime un sistema che nelle elezioni per le corti costituenti aveva prodotto 13 punti di disrappresentatività.

Questi sono i due parametri che ci vengono dal diritto comparato: la Grecia con il 16,7 per cento di disproporzionalità ed il sistema spagnolo all'inizio con il 13 per cento.

Se volessimo esaminare anche il dibattito italiano degli anni Ottanta, cioè il dibattito fatto in particolare dalla Commissione Bozzi, vedremmo come fu svolto un dibattito politico sull'opportunità di introdurre un premio, ma le proposte Ruffilli e Pasquino viaggiavano tra il 10 e il 15 per cento dei premi di coalizione. In particolare, la proposta Pasquino, a fronte di un'assemblea parlamentare composta di 500 seggi, prevedeva l'assegnazione di un premio di 75 seggi, pari al 15 per cento, e nessuno – negli anni Ottanta – ritenne tale proposta incostituzionale.

Mi sembra quindi che la sovrarappresentazione massima dell'«Italicum», pari al 14 per cento, rientri in questi parametri. Tale sovrarappresentazione è pacifica per quanto riguarda il ragionamento sul primo turno, ma vale anche per il secondo, perché la sovrarappresentazione va calcolata tra i seggi e i risultati del secondo turno e non del primo. I voti ottenuti nel primo turno servono, nel caso, per lo spareggio delle due prime coalizioni. Per calcolare la disproporzionalità bisogna invece considerare i risultati del secondo turno. Quindi nel secondo turno, per definizione, la lista o la coalizione prende almeno il 50 per cento dei seggi più uno. Quindi la disrappresentatività che si realizza nel secondo turno è dell'ordine del 4 per cento.

Qualcuno ha fatto dei commenti sui risultati del primo turno. Non sono due tempi di una stessa partita, perché al secondo turno un elettore può anche cambiare voto, persino tra le due liste che sono andate allo spareggio.

Per quanto riguarda la questione lista o coalizione, quando la Corte ha avuto dei problemi – come nel caso del *referendum* Guzzetta che eliminava le coalizioni mantenendo la lista – ha fatto l'*obiter dictum* sull'assenza di soglia, ma non ha posto la questione che la lista di per sé presen-

tasse problemi di costituzionalità. Anche da questo punto di vista, quindi, non mi sembra ci siano problemi.

Più complicata invece è la questione che si collega alla scelta dei rappresentanti. Secondo me, se partiamo dal principio della Corte, cioè dal potere effettivo dell'elettore, dobbiamo ragionare più sulla questione dell'ampiezza della circoscrizione che non sugli strumenti. Il potere dell'elettore è massimo quanto minori sono gli eletti nella circoscrizione in cui vota, a prescindere dal fatto che ci siano liste bloccate o preferenze. Non c'è dubbio infatti che una circoscrizione grande incorra in problemi sia di non conoscibilità, sia di rapporto, problemi che capitano sia con le liste bloccate sia con le preferenze. Per le liste bloccate lunghe ciò è evidente perché è scritto nella sentenza. Un collegio di un milione di abitanti non esprime il potere dell'elettore, ma il potere delle correnti di partito organizzate o delle *lobby* in grado di determinare gli eletti, è cioè una conta tra correnti e *lobby*. Mi sembra si stia facendo un ragionamento tutto spostato su preferenze e liste bloccate e non si consideri invece che la variabile principale dovrebbe essere rappresentata dalla dimensione della circoscrizione. Più la dimensione è piccola, meno problemi ci sono di costituzionalità e di ragionevolezza e più i candidati sono pochi – e quindi conoscibili – più il potere dell'elettore è massimo. Che ci siano liste bloccate corte, che ci siano preferenze, che ci sia una parte della lista bloccata e un'altra no, che ci siano cose tipiche di altri Paesi europei come le liste cosiddette flessibili in cui c'è un ordine di lista deciso dal partito e poi una certa quantità di preferenze espresse dagli elettori per sovvertirla, il dato fondamentale è l'ampiezza della circoscrizione, non tanto il singolo strumento che adottiamo.

Evidentemente stiamo discutendo, sia nella variante uno che nella variante due, di un sistema *top-down*, cioè che definisce i seggi a livello nazionale per poi scendere. Un sistema costruito in questo modo inevitabilmente presenta problemi di slittamento dei seggi e li ha tra circoscrizioni e anche tra liste in circoscrizioni vicine. Ovviamente una buona tecnica consiste nel cercare di ridurre al massimo questo fenomeno, che però non è del tutto sopprimibile. Una volta assunto un sistema in cui i seggi si assegnano ad un livello più alto di quello in cui si presentano i candidati, bisogna tenere comunque presente che questi problemi di slittamento c'erano negli stessi sistemi votati dai costituenti. Alla Camera dei deputati, ad esempio, con il collegio unico nazionale, quando si tornava alle circoscrizioni c'erano degli slittamenti di seggi. Effetti persino peggiori si presentavano al Senato della Repubblica, perché si avevano collegi con zero eletti, accanto ad altri con tre eletti.

Se quello è il modello, dunque, un certo grado di slittamento è inevitabile. Si tratta di congegnare delle soluzioni tecniche per rendere più prevedibile lo scarto dei seggi e meno aleatoria la prevedibilità da parte dell'elettore. Tuttavia, di per sé è inevitabile che il problema si verifichi, perché discende da un modello e, peraltro, tutti questi modelli presentano problemi analoghi.

Per questa ragione non mi sento di dire, all'interno di un sistema di questo tipo, che un certo grado di pluricandidature, soprattutto per i partiti piccoli, siano illegittime. Infatti se un certo grado di slittamento di seggi è inevitabile, come si fa a prevedere un divieto assoluto di pluricandidature per le forze piccole che porterebbe ad escludere, può darsi per motivi casuali, il segretario di un partito che magari non dispiace per niente agli elettori di quel partito ma che finirebbe per non essere eletto per questo problema?

Si può quindi limitare il numero di candidature, tenendo però presente che in un sistema *top-down* è inevitabile che ci sia un qualche margine di flessibilità legato alle pluricandidature.

PRESIDENTE. Colleghi, due senatori hanno chiesto di intervenire. Tuttavia, per una forma di cortesia – che sicuramente i colleghi non potranno che apprezzare – farei intervenire prima tutti i nostri ospiti, per poi dare spazio alle domande. Qualora non si riuscisse nel tempo a disposizione ad esaurire le domande, se ci fosse la disponibilità da parte di qualcuno dei nostri ospiti a tornare ne saremmo felici, altrimenti potranno inviare una nota per rispondere alle osservazioni e alle richieste di chiarimenti.

MAURO Giovanni (GAL). Presidente, dal primo intervento del professor Ceccanti non riesco a seguire bene l'esposizione, perché quasi sembrerebbe che il professor Ceccanti abbia avuto una traccia delle domande, un'individuazione di percorso nel suo intervento che, essendo sconosciuto ai commissari, ne rende difficile la percezione. Stante comunque il fatto che il professor Ceccanti consegnerà un testo, vorrei però ricordare che l'indagine conoscitiva che abbiamo scelto come strumento per le audizioni deve servire ad essere parte costitutiva del procedimento...

PRESIDENTE. Perché non formula domande al professor Ceccanti?

MAURO Giovanni (GAL). Vorremmo poter sapere prima dell'intervento degli altri relatori a che cosa rispondono. Per essere concreti, se l'analisi si riferisce al testo approvato dalla Camera dei deputati...

PRESIDENTE. Per forza. A cosa si dovrebbe riferire?

MAURO Giovanni (GAL). Allora ho bisogno di qualche altro minuto.

Infatti l'indagine conoscitiva che abbiamo disposto andava in una direzione diversa, in quanto partiva dalla relazione da lei fatta nella giornata di ieri, signora Presidente, che nella veste di relatrice ha dato alcune indicazioni.

PRESIDENTE. Tutti i nostri ospiti ne hanno avuto copia, naturalmente.

MAURO Giovanni (*GAL*). Gli interventi e le relazioni depositati – quindi anche le risposte alle nostre domande – sono basati sul testo licenziato dalla Camera o sulle sue indicazioni, signora Presidente? Nella sua relazione – che i nostri ospiti immagino abbiano già letto – è indicato con chiarezza che siamo già in una fase in cui è stato superato quanto è stato approvato dalla Camera.

PRESIDENTE. Certo.

MAURO Giovanni (*GAL*). Questa Commissione e il Senato tutto sono dunque chiamati ad intervenire partendo dalla sua relazione, signora Presidente.

PRESIDENTE. Anche dalla sentenza della Corte e dal testo dell'«I-talicum»: questo è l'ambito nel quale ci muoviamo, senatore Mauro.

MAURO Giovanni (*GAL*). Visto che non abbiamo il testo che è stato depositato, per poter seguire meglio l'audizione e renderla parte fondamentale del nostro lavoro, pregherei i nostri auditi di farci conoscere, all'inizio dei loro interventi, qual è la traccia su cui si sono mossi. Ad esempio, nell'intervento del professor Ceccanti, ho rilevato una serie di indicazioni critiche – favorevoli talune e problematiche altre – sul testo approvato dalla Camera. Troverei estremamente interessante, con riferimento al numero dei collegi...

PRESIDENTE. Il concetto è chiarissimo, senatore Mauro, anzi, adamantino: successivamente potrà chiedere chiarimenti sul punto.

MAURO Giovanni (*GAL*). Se non mi interrompesse, riuscirei ad essere più chiaro, signora Presidente, nell'esprimere il concetto: sarebbe stato per me illuminante ascoltare dagli studiosi quali misure ritengono congrue, con riferimento alla maggiore o minore ampiezza delle liste ed al dimensionamento del bacino elettorale.

PRESIDENTE. Potrà rivolgere questa domanda al professor Ceccanti successivamente, non appena avremo finito il giro delle nostre audizioni, che chiedo cortesemente a tutti i colleghi di non interrompere.

Lascio dunque la parola al professor Gaetano Silvestri, presidente emerito della Corte costituzionale.

SILVESTRI. Signora Presidente, desidero innanzitutto far presente di non aver ricevuto quesiti preliminari.

PRESIDENTE. Nessuno li ha avuti.

SILVESTRI. Penso quindi di esprimere qualche valutazione sulla base del disegno di legge e, se posso permettermi di farlo, anche delle ipotesi

ventilate dai comunicati ufficiali provenienti da palazzo Chigi, senza naturalmente né volere né potere entrare nel merito delle scelte politiche che verranno fatte successivamente dagli organi competenti.

Partirò dalla sentenza della Corte, come credo sia naturale, la quale – come diceva un momento fa il professor Ceccanti – ha stabilito che non si deve verificare una disproportionalità tra voti ottenuti da una lista o da una coalizione e seggi attribuiti, che superi un limite tale da mettere in dubbio la rappresentatività della Camera o comunque dell'organo parlamentare: questo, però, la Corte l'ha legato in modo molto preciso alla mancanza di una soglia minima per ottenere il premio di maggioranza. La Corte ha quindi stabilito che va bene che vi siano correzioni al sistema proporzionale allo scopo di garantire, oltre alla rappresentatività, anche la cosiddetta governabilità – parola che non mi piace molto, ma che comunque uso per comodità comunicativa – e che ciò deve essere assicurato dal fatto che nella previsione di un premio di maggioranza vi sia anche l'indicazione della soglia minima. La Corte aveva preannunciato questo suo orientamento già nel 2008, lo ha confermato nel 2012 ed infine lo ha stabilito in modo chiaro ed inequivocabile con la sentenza n. 1 del 2014: vi deve essere una soglia minima. Altro non vedrei, tranne ovviamente che questa soglia minima, indicata dalla legge, fosse così bassa da essere pressoché equivalente, negli effetti pratici, all'assenza della soglia.

Quanto al disegno di legge cosiddetto «Italicum», premetto che la mia non è un'interpretazione autentica della sentenza della Corte, ma un'opinione personale. Vorrei infatti precisare che la sentenza non dà indicazioni su come debba essere il sistema elettorale e non esprime un sistema elettorale della Corte, ma elenca i punti della legge esaminata che si dimostravano in contrasto con la Costituzione. Si tenga dunque presente che, quando passerò a parlare della soglia minima prevista dall'«Italicum», si tratta di una mia opinione personale e non del *dictum* della Corte.

Ora, il 37 per cento a me sembra una soglia congrua; meglio ancora sarebbe il 40 per cento (secondo le voci che girano ed i comunicati diffusi, ma non si tratta del testo del disegno di legge). Ciò che emerge dalla sentenza, infatti, è che la distorsione della proiezione rappresentativa – cioè l'intervento artificiale su quest'ultima – dev'essere il minore possibile e strettamente necessario ad ottenere la governabilità. Non mi pare quindi che fra il 37 ed il 40 per cento vi sia un problema di costituzionalità, ma semmai di preferenze e valutazioni politiche sulle quali non mi pronuncio, perché ovviamente spetta al Parlamento. Per me, lo ribadisco, sarebbe sufficiente il 37 per cento, ma se si va oltre non vi sono certamente problemi di costituzionalità.

Quanto al problema se il premio debba andare alle liste o alle coalizioni, anche a questo proposito, valutando ciò che emerge dalla sentenza e dalla giurisprudenza costituzionale, ritengo che non vi sia un problema di costituzionalità. Ribadisco, però, che si tratta sempre di valutazioni di tipo personale: può esservi cioè la scelta di attribuire il premio alle liste o alle coalizioni ma, come ricordava un momento fa Stefano Ceccanti, già la Corte costituzionale, con due sentenze di ammissibilità del *referendum*

del 2008 (che peraltro ho scritto io stesso), ha dichiarato possibile ammettere che vi sia un premio alle liste. Anche se in quella sede non si pronunciava in anticipo sulla costituzionalità, la Corte non ha però ritenuto che quel *referendum* fosse inammissibile, in quanto avrebbe portato ad una situazione in contrasto con la Costituzione. Può dunque essere scelta liberamente la soluzione del premio alle coalizioni o alle liste.

Anche a tal proposito, concludendo con l'argomento della sentenza ed esprimendo una mia modestissima opinione personale, dal punto di vista del criterio del minimo sacrificio possibile per la rappresentatività e del massimo vantaggio possibile per la governabilità, penso che il premio alle liste sarebbe preferibile. Abbiamo avuto infatti l'esperienza, che credo che sia sotto gli occhi di tutti, che quando vi è un premio di maggioranza, si formano le cosiddette coalizioni opportuniste, coalizioni cioè che hanno il solo scopo di conquistare il premio di maggioranza per poi disfarsi subito dopo le elezioni, con la conseguenza che la governabilità non è assicurata. L'obiezione potrebbe essere che anche una lista può formarsi in modo opportunistico, cioè imbarcare elementi eterogenei tali da determinare una situazione di crisi successiva, ma fra le due posizioni, a mio modesto modo di vedere, è maggiore la probabilità che ciò si verifichi con la coalizione opportunistica, anziché con la lista. Fra le due alternative, preferirei dunque il premio alle liste, che sarebbe anche più chiaro dal punto di vista della leggibilità da parte dell'elettorato.

Altro punto riguarda le soglie di sbarramento. In merito ho un'opinione personale molto precisa: nello stesso sistema, le soglie di sbarramento sono difficilmente compatibili con il premio di maggioranza, sempre per lo stesso discorso: il minimo sacrificio possibile per la proiezione rappresentativa in funzione della governabilità. Se la governabilità è già assicurata dal premio di maggioranza, se quindi il premio di maggioranza è in sé sufficiente (mi pare si parli di 340 seggi alla Camera), lo sbarramento stabilito per entrare a far parte della distribuzione non ha più il senso di favorire la governabilità, ma soltanto quello di eliminare la frammentazione, la polverizzazione dei partiti e dei gruppi politici.

La mia personale opinione in proposito è che, una volta garantita la governabilità, maggiore è la ricchezza di voci che abbiamo all'interno del Parlamento meglio è, anche per un motivo costituzionale. Infatti, l'articolo 49 della Costituzione recita: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Dice che tutti possono associarsi liberamente in partiti politici per partecipare alla determinazione della politica nazionale, dove «tutti» sta a significare che ogni sistema deve garantire, nei limiti del possibile e con il temperamento che deriva da quella esigenza di governabilità di cui dicevamo prima, la migliore rappresentatività. Quindi la mia opinione, personalissima, è che non ci dovrebbero essere soglie di sbarramento se c'è il premio di maggioranza. È chiaro che si arriverà a soluzioni intermedie. La valutazione è che più bassa è la soglia di sbarramento e meglio è perché a quel punto servirà soltanto ad aiutare il pesce grosso a fagocitare il pesce più piccolo.

Per quanto riguarda le liste bloccate, la Corte si è espressa affermando (non vorrei che si facesse dire alla sentenza più di quello che ha detto) che le liste bloccate lunghe in grandi circoscrizioni non rendono possibile quella conoscenza effettiva dei candidati da parte degli elettori che è il presupposto indispensabile per la formazione di un valido rapporto rappresentativo al momento in cui si vota. Se non c'è questa conoscenza il rapporto rappresentativo diventa astratto, cioè è un rapporto con il partito, con la lista, con il movimento politico – chiamiamolo come vogliamo – ma non è un rapporto con l'eletto. In questo caso la Corte ritiene che verrebbe infirmata una base fondamentale. Quindi le liste bloccate dovrebbero essere il più corte possibili; sei candidati sono già un numero troppo alto. Ovviamente ognuno può avere la propria opinione in merito, ma secondo me, facendo un grande sforzo, potrebbero essere quattro. L'ideale sarebbe una lista di tre nomi che sarebbe quasi vicina ad un collegio uninominale. La distorsione della proiezione rappresentativa, infatti, vede due soluzioni: o il collegio uninominale, che sarebbe la soluzione ottimale, o le preferenze per tutti i candidati. L'ipotesi che circola attualmente, ovvero che si faccia un misto, con un capolista eletto automaticamente e gli altri componenti della lista eletti, invece, con le preferenze, mi lascia un po' dubbioso, quantomeno per il fatto che si verifica una disparità di regime tra soggetti che figurano nella stessa lista. Questo potrebbe creare qualche problema. A meno che non si vada in senso contrario, cioè anziché stringere i collegi li si allarghi perché, in questo caso, il numero dei non eletti tramite le preferenze ma eletti automaticamente con il sistema bloccato sarebbe estremamente limitato; si potrebbe parlare davvero di *leadership* nazionale e cioè di dirigenti nazionali dei vari movimenti politici e partiti e non di dirigenti politici locali, come sarebbe nel caso di una «listarella» nel piccolo collegio in cui il primo è automaticamente eletto. Non vedrei una giustificazione costituzionale per l'elezione automatica di *leader* che finirebbero per essere solo locali. Le altre sono tutte considerazioni di carattere politico sulle quali non mi vorrei assolutamente esprimere.

Un ultimo punto, Presidente, riguarda il secondo turno. A me sembra che in un sistema che si basa sulla ricerca dell'equilibrio tra rappresentatività e governabilità (mi sono espresso in questo senso anche all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte), se si prevede un premio di maggioranza ci dovrà essere un secondo turno; diversamente il sistema resta incompleto e contraddittorio. In un sistema che tende potentemente verso la governabilità, utilizzando una distorsione forte come quella del premio di maggioranza, nel caso in cui nessuno raggiunga quel 37 o 40 per cento necessario (o quella che sarà la percentuale scelta), non si può dire che abbiamo scherzato e si va avanti con il proporzionale puro. Quindi, secondo me, ci deve essere una clausola di chiusura, che è quella del secondo turno a carattere nazionale.

Certo, in questo caso la distribuzione dei seggi non potrà che essere *top-down*; avendo la necessità di profilare una maggioranza nazionale in grado di garantire il Governo da subito, senza accordi successivi, il si-

stema non può che essere *top-down*. Esistono ovviamente, ma non mi dilungo, tante tecniche per ridurre al minimo il divario tra ciò che veramente spetterebbe e ciò che poi, in realtà, si riesce a dare, ma queste sono *technicalities* sulle quali non mi soffermo.

Per tutto ciò che ho omesso, che naturalmente è molto, sono pronto a rispondere alle domande.

NICOTRA. Signor Presidente, cercherò di essere breve per dare la possibilità di intervenire anche a chi eventualmente desideri porgere qualche domanda. Partirei, e lo dico per chiarire anche le questioni che sono state poste all'inizio, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, dal testo approvato dalla Camera e da quanto si sente dire con riferimento a possibili modifiche di questo testo che dovrebbero avvenire proprio al Senato.

Con riferimento ai temi più rilevanti, comincerò proprio dal premio di maggioranza, attenendomi a quanto afferma la Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, proprio perché in quella sentenza, come del resto anche nelle sue precedenti pronunce, l'indicazione della Corte in materia è quella di realizzare un punto di equilibrio tra le esigenze di governabilità – o, se non piace questo termine, di capacità di governo di chi assume la guida del Paese – e le esigenze di rappresentatività. La legge elettorale, quindi, deve essere un giusto punto di equilibrio tra due esigenze che sono avvertite come fondamentali, perché in modo ineludibile la Costituzione le pone a fondamento della stessa legge elettorale che è, appunto, una legge di struttura dell'ordinamento stesso.

Per questa ragione è altresì fondamentale, a mio modo di vedere, che si raggiunga la più ampia condivisione da parte delle forze politiche, proprio per arrivare a questo punto di mediazione alta nella legge elettorale che si spera duri il più a lungo possibile.

Con riferimento al problema del meccanismo premiale, la Corte chiaramente dice che tale meccanismo è consentito ed è finalizzato alla possibilità che i Governi possano portare a termine la loro azione. Questo significa che non basta che una legge elettorale serva ad individuare la sera delle elezioni chi vince, perché sappiamo che chi vince le elezioni può essere messo nelle condizioni di non poter governare il Paese. L'obiettivo fondamentale è quindi la capacità di governo.

Di qui il meccanismo premiale legato ad una soglia minima, perché laddove questo non vi fosse la disproporzione sarebbe molto alta e quindi si giungerebbe ad una legislazione elettorale che potrebbe nuovamente essere inficiata da vizi di incostituzionalità. Solo in presenza di una soglia minima il meccanismo premiale sarebbe compatibile con il dettato costituzionale.

Con riferimento alla questione legata alla soglia numerica (pari al 37 per cento nel testo approvato dalla Camera dei deputati o maggiore e pari al 40 per cento, di cui si parla oggi), francamente non saprei dire qual è la soluzione migliore in quanto, come è stato detto, la Corte costituzionale non pone una questione numerica. Personalmente riterrei che alzare un

po' questa soglia sia importante anche per evitare la disproporzione che si potrebbe creare nel caso contrario. Ma questo è un aspetto che non può essere considerato isolatamente posto che la legge elettorale è un *unicum* che va scrutinato nella sua complessità.

Nel momento in cui si realizza il meccanismo premiale, che dovrebbe portare alla capacità di governare, è chiaro che bisogna dare spazio ad un'ampia rappresentatività. Il problema delle soglie di accesso in Parlamento è strettamente legato al meccanismo premiale perché un premio di maggioranza, a mio avviso, crea le condizioni per evitare soglie molto alte, che impediscono l'ingresso in Parlamento. Se non erro, nel disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati sono previste soglie che vanno dal 4,5 per cento, all'8 per cento, al 12 per cento, che, francamente, data la struttura di legge elettorale prescelta (i discorsi non possono valere in assoluto ma valgono nella specificità della normativa che oggi ci troviamo ad analizzare), mi sembrano troppo alte. Ritengo pertanto che queste vanno abbassate proprio perché il diritto di tribuna, il diritto della rappresentazione di tutti gli interessi della società mi pare un fatto importante anche per la governabilità, nel senso che l'ingresso in Parlamento di più voci possibili, davanti ad un sistema che garantisce comunque di governare, consentirebbe di evitare che nella società emergano fratture sociali che si possono ricomporre in Parlamento. Trovo quindi molto importante che ci sia un bilanciamento tra questi due aspetti: da una parte il premio di maggioranza, dall'altra soglie evidentemente più basse.

Questo discorso mi sembra peraltro collegato anche alla discussione di questi giorni, che sinceramente apprendo dalla stampa (non avendo fonti privilegiate oltre alla stampa) in cui si ipotizza l'attribuzione del premio non alla coalizione, ma alla lista. A questo proposito devo dire subito che, secondo il mio orientamento e il mio modo di interpretare ciò che fino ad oggi è successo nel nostro Paese, penso sia un atto importante, che potrebbe risolvere tante questioni all'interno della maggioranza di Governo. Infatti finora le coalizioni, come sappiamo bene, sono state – anche in presenza di una legge tendenzialmente selettiva e maggioritaria quale la legge Mattarella – delle coalizioni forzose, cioè partiti che si mettevano insieme soltanto per ottenere i voti per poter governare. Quindi, una coabitazione meramente di convenienza per poi fare il «liberi tutti», una volta ottenuta la vittoria elettorale.

Come sappiamo, questo non ha consentito nel nostro Paese di governare effettivamente. In alcuni casi anzi (si ricordi, ad esempio, il 2006) ciò ha portato addirittura alla fine anticipata della legislatura. Ma anche quando, con l'ultima applicazione della legge Mattarella, questo sistema elettorale ha portato ad una maggioranza forte, che poteva governare, sappiamo che le lacerazioni interne alla maggioranza hanno condotto di fatto a non poter compiere l'agenda politica del Governo. Il premio assegnato alla lista, dunque, risolverebbe in parte il problema. Sono d'accordo con quanto diceva il presidente Silvestri riguardo al fatto che è possibile mettere comunque insieme una lista raccogliatrice per raggiungere l'obiettivo ma, secondo me, è molto più circoscritto il pericolo che si stia insieme

solo per ottenere il premio. Da questo punto di vista, dunque, il premio alla lista lo trovo migliore del premio alla coalizione, proprio perché il nostro Paese ha già verificato che il premio alla coalizione presenta delle disfunzioni, delle criticità, molto molto forti.

È chiaro che anche il premio alla lista deve portare, per le stesse ragioni di cui parlavo prima, ad un abbassamento della soglia per dare modo ai partiti più piccoli di partecipare al Parlamento e alla vita parlamentare, dal momento che i partiti grandi non hanno bisogno di quelli piccoli che, quindi, giocoforza rimarrebbero fuori dalla vita parlamentare. Questo per me (ma non solo per me) sarebbe un male oltre che per l'ordinata convivenza civile anche per il funzionamento delle istituzioni.

Quanto infine alla selezione dei parlamentari, la Corte con la sentenza n. 1 del 2014 è stata chiarissima, affermando che la incostituzionalità della legge n. 270 del 2005 riguarda la lista bloccata lunga, proprio perché lì c'è un problema di incapacità, di impossibilità degli elettori di identificare i parlamentari e quindi una lesione del diritto di voto che deve essere basata sulla conoscibilità come presupposto per poter esprimere effettivamente un voto consapevole. Non ha detto altro. Anzi, nella motivazione della sentenza si afferma in maniera chiara che altri sistemi di voto in ordinamenti diversi dal nostro, come il sistema spagnolo e il sistema tedesco, prevedono, nel primo caso, una lista bloccata corta e, nel secondo, un abbinamento tra liste bloccate e voti di preferenza, e questi sistemi non sono stati scrutinati come incostituzionali dalla Corte. Personalmente ritengo quindi che siano compatibili con il sistema.

Rimango dell'idea, che ho sempre avuto, che il sistema migliore per selezionare i parlamentari sia il collegio uninominale, magari preceduto da primarie serie. Ma nel caso questa soluzione non fosse raggiungibile, perché ci rendiamo conto che alla base occorre un accordo politico, una soluzione di compromesso potrebbe essere quella di individuare un sistema in cui esiste una parte di candidati eletti automaticamente e una parte eletta con le preferenze. Non nascondo però neanche a me stessa che questo sistema potrebbe creare problemi di costituzionalità alla stessa legge elettorale perché fra candidati si porrebbe una discriminazione. Quello che in maniera autorevole affermava il professor Silvestri mi trova pertanto convinta. Quindi al riguardo, fossi il Parlamento, farei una riflessione aggiuntiva.

AZZARITI. In una materia così controversa, partirei da due affermazioni difficilmente contestabili. La prima è che certamente l'arco di scelte che rimane al Parlamento è molto ampio, anche dopo la sentenza n. 1 del 2014, come diceva il presidente Silvestri. L'altra affermazione parallela, difficilmente contestabile, è che questo non vuol dire che il Parlamento possa adottare qualunque sistema elettorale; anzi, in tale materia la soglia dell'attenzione alla giurisprudenza ed ai profili di costituzionalità deve essere particolarmente alta, per evitare quello che nessuno può volere, il peggiore degli esiti possibili per ciascuno: riuscire nell'impresa di approvare una legge elettorale che dovesse poi risultare nuovamente incostitu-

zionale. Si aprirebbe uno scenario drammatico, perché la delegittimazione del sistema politico sarebbe fortissima, come pure la conflittualità tra le istituzioni, con una Corte costituzionale obbligata ad accertare un'illegittimità costituzionale ed un Governo, un Parlamento ed una maggioranza parlamentare che avrebbero adottato una legge improvvida. Al di là di ogni considerazione politica, credo allora che occorra essere molto attenti ed equilibrati.

Poiché ho consegnato un testo – tra l'altro scritto qualche tempo fa, subito dopo l'approvazione del testo «Italicum», così come uscito dalla Camera – intendo affrontare qui soltanto cinque aspetti specifici, con riferimento alla discussione più recente ed alla relazione che lei, signora Presidente, ha letto e consegnato ieri e che ci è appena giunta. I quattro profili che vorrei toccare rapidamente sono i seguenti: la composizione delle liste; le soglie di accesso collegate ai premi; l'equilibrio dei generi; la diversità tra la normativa dei due rami del Parlamento, secondo la prospettiva indicata nel disegno di legge.

Per quanto riguarda la composizione delle liste, partirei dalla *ratio*, della sentenza n. 1 del 2014, che mi sembra significativa ed istruttiva. Ha detto la Corte che l'incostituzionalità della legge n. 270 del 2005 è stata determinata dal fatto che essa privava l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, che veniva rimessa totalmente ai partiti. La Corte prosegue dicendo che, in tal modo, si è finito per alterare l'intero complesso del Parlamento ed il rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti, in violazione dell'articolo 48 della Costituzione.

Ora, se questa è la *ratio*, credo che il problema sia quello di interrogarsi su quale margine di scelta rimanga ai rappresentanti e quale agli elettori, per evitare appunto un sistema di designazione dei parlamentari. Nell'ipotesi delle liste brevi, previste dall'Italicum così come uscito dalla Camera, il punto non sta tanto nella brevità della lista, perché si può forse sostenere comunque la riconoscibilità dei candidati, nonostante le osservazioni critiche formulate dal presidente Silvestri. Il vero problema è stato ben individuato ieri dalla relazione della Presidente della Commissione, ed è nella distribuzione nazionale dei seggi. Nonostante la lista breve, quindi il candidato sia eventualmente riconoscibile, è certamente possibile che il voto espresso per un determinato soggetto individuato o individuabile serva in realtà per eleggere qualcun altro. Questo, evidentemente, è un delicato problema di costituzionalità. Ora si dice che tale sistema sarà superato, perché, in base all'ipotesi profilata anche nella relazione della presidente Finocchiaro – le mie fonti non sono segrete, ma pubbliche – solo i capilista dovrebbero essere bloccati.

Credo che qui occorra considerare due aspetti, il primo dei quali è l'estensione del meccanismo. Poiché in questo momento le variabili, come il numero e l'estensione dei collegi, sono certamente eccessive, possiamo solo ragionare in astratto: ipotizziamo che i capilista eletti siano pari all'80 per cento della composizione complessiva del Parlamento (e mi auguro che questa sia una cifra ipotetica, per paradosso): evidentemente, all'elettore residuerebbe ben poco potere di scelta. Inoltre, in que-

sta prospettiva dovrebbe essere valutata la dimensione dei singoli partiti. Quale che sia l'estensione del collegio, infatti, è altamente probabile, se non certo, che per tutti i piccoli partiti i candidati capilista eletti siano il cento per cento, e questo evidentemente è un rilevante problema di costituzionalità.

Il secondo profilo che dev'essere valutato per quanto riguarda l'ipotesi dei capilista è il seguente: si instaurerebbe una discriminazione nell'elettorato passivo tra i capilista e gli altri candidati. Mi aggiungo dunque come terzo ai due oratori che mi hanno preceduto nel muovere questa critica: vi è chiaramente un problema di discriminazione nell'elettorato passivo, per cui nei piccoli partiti – ed anche in quelli grandi, in gran parte, ma in modo più ridotto – non avrebbe senso essere collocati al di sotto dei capilista.

Da costituzionalista mi permetto di formulare quella che mi rendo conto essere una valutazione soprattutto politica: la soluzione più equilibrata per assicurare, da un lato, la responsabilità dei partiti e, dall'altro, il potere di scelta degli elettori è quella del collegio uninominale. In tal modo avremmo una forte responsabilizzazione sia del partito, che sceglie chi candidare, sia dell'elettore, che sceglie chi votare. Mi sembra un equilibrio non dico perfetto, perché non vi può essere nulla di perfetto, ma, in questa prospettiva, altamente auspicabile.

Per quanto riguarda premi e soglie di accesso, credo che, in tal caso, occorra interrogarsi sul tasso di alterazione tra rappresentanza e governabilità. Anche in questo caso, partiamo dalla sentenza n. 1 del 2014: è vero che le ragioni della stabilità della maggioranza parlamentare sono un obiettivo costituzionalmente legittimo, l'ha scritto la Corte ed è indubitabile; la Corte stessa, però, ha anche affermato che non si può in alcun caso determinare una compressione della funzione rappresentativa dell'Assemblea (governabilità assieme a rappresentanza). Questo è un *dictum*, un principio chiarissimamente espresso. Ora, volendo bilanciare governabilità e rappresentanza, la domanda di fondo per riflettere sul punto è la seguente: la somma tra premio di maggioranza e soglia di sbarramento è ragionevole? Anche qui è necessario distinguere: nel meccanismo dell'«Italicum», il punto non è tanto il premio alla coalizione che supera il 37 per cento, che pure è un bel premio (e qui mi spiace dover formulare evidentemente una valutazione diversa da quella autorevolmente espressa dal presidente Silvestri), quanto il fatto che la soglia è assolutamente indeterminata e variabile. Com'è ben noto, infatti, partecipano al suo raggiungimento tutti i partiti della coalizione, anche quei partiti che si sono attestati al di sotto del 4,5 per cento dei seggi, che potrebbero abbassare anche radicalmente la suddetta soglia del 37 per cento; il che credo rappresenti un bel problema di costituzionalità. Il meccanismo ipotizzato, però, è ora un altro e prevede un premio alla lista che supera il 40 per cento. In quest'ipotesi, credo rimanga il problema del doppio meccanismo (premio e soglia). Forse è già stato detto, ma ritengo sarebbe più ragionevole, dal punto di vista costituzionale, scegliere o la soglia o il premio, perché la prima, tanto più se il secondo è elevato, ha poco senso.

Voglio aggiungere qualche altro elemento, sempre dal punto di vista degli equilibri costituzionali, anche se mi rendo conto che la discussione politica volge verso un'altra direzione. Sarebbe meno distortivo un sistema senza premio ma che definisse una soglia anche relativamente alta, come il 5 per cento (penso alla Germania), perché in tal modo si sconterebbe una distorsione in entrata ma non in uscita e sostanzialmente si garantirebbe la rappresentanza dei soggetti politici non frammentati. Mi rendo conto che si porrebbe un problema politico, relativamente al fatto che con questo sistema il giorno stesso dell'elezione si garantirebbe non chi ha vinto, ma si favorirebbe solo la governabilità, non quindi una maggioranza certa. In nessun sistema del mondo, però, si può garantire che vi sia la certezza di un Governo e una maggioranza parlamentare monocolore: in fondo, quello attuale, è un Governo di grande coalizione, e le grandi coalizioni sono una delle fisiologie dei sistemi democratici, quando il corpo elettorale è diviso in orientamenti diversi. Non mi sembrerebbe dunque un dramma, ma non ho il tempo per approfondire questo aspetto.

Con riferimento alla promozione delle pari opportunità, premetto qui sommessamente di avere una qualche maggiore perplessità rispetto a quello che la Presidente ha scritto nella sua relazione circa le risposdenze del principio di cui all'articolo 51 della nostra Costituzione al meccanismo individuato dall'articolo 1, comma 9, dell'«Italicum», che garantisce – lo ricordo a me stesso – che nella successione interna delle liste non possano esservi più di due candidati consecutivi del medesimo sesso. Bene, nel meccanismo individuato la possibilità di prevedere che venga eletto il terzo candidato della lista è sostanzialmente insussistente e quindi garantire la parità di genere dal terzo posto in poi (non più di due, quindi il terzo) a me sembra, se non una violazione comunque porsi in significativa frizione con l'articolo 51 della Costituzione.

Anche per l'altra ipotesi ventilata, cioè quella dei capilista, io credo che comunque (sempre considerando l'articolo 51) si debba garantire l'alternanza: ad esempio, almeno il 40 per cento dei capilista deve appartenere ad un genere rispetto all'altro. In ogni caso, e tanto più anche in considerazione di quanto dicevo poc'anzi, bisogna far operare l'articolo 51 – pari opportunità – in base alla distribuzione delle candidature di vertice delle liste, non certo per i candidati successivi al primo: il 40 per cento dei capilista nell'ipotesi individuata.

Per quanto riguarda la diversità della normativa tra i due rami del Parlamento, è l'ultimo punto della mia esposizione, ma il più delicato in assoluto dal punto di vista costituzionale. Se non si dovesse modificare l'attuale disegno di legge, con la promulgazione della nuova legge elettorale si avrebbero per l'elezione dei due rami del Parlamento due complessi normativi tra loro totalmente incompatibili, fonte di una grave irrazionalità del sistema che farebbe venire meno, scusate la brutalità del mio dire, la stessa *ratio* della legge che tende ad una governabilità assoluta, forte alla Camera ma che assicurerebbe una ingovernabilità del sistema parlamentare a bicameralismo perfetto. La situazione, di fatto, sarebbe di paralisi non solo della governabilità, ma dell'intero sistema politico.

La conseguenza costituzionale, secondo me, non potrebbe essere altra che quella che è stata individuata dalla sentenza n. 1 del 2014 quando, dichiarando l'illegittimità costituzionale della normativa premiale del Senato, la Corte costituzionale ha rilevato l'inidoneità della normativa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito. Io credo che si possa ripetere esattamente un'ipotesi di questo tipo.

Per ragioni di tempo sarò diretto, e mi scuserete: può avere un suo significato politico, che appare evidente, ma non può avere un suo pregio costituzionale, la considerazione secondo la quale questo stravagante sistema ritroverebbe la sua coerenza ove si approvasse la riforma costituzionale. Per due ragioni non ha pregio costituzionale: in primo luogo, perché l'auspicio di una futura modifica costituzionale, inevitabilmente incerta perché nonostante tutta la buona volontà della maggioranza politica o eventualmente dell'intero Parlamento non è ancora un dato di fatto, non può legittimare *medio tempore* una normativa ordinaria incostituzionale; un accordo politico, per quanto rilevante esso sia, rimane un accordo politico e non può essere fatto valere in sede di giudizio di costituzionalità.

Una legge che produce una paralisi del sistema politico non può avere legittimazione costituzionale anche per un profilo che non è stato considerato nel dibattito politico e forse nel dibattito costituzionalistico e che vorrei proporre alla Commissione: essa finirebbe per limitare e condizionare, anzi forse paralizzare molti poteri presidenziali. Nella relazione che ho consegnato alla Commissione mi sbilancio e sostengo che sarebbe difficilmente promulgabile, da parte del capo dello Stato, una legge che *medio tempore* – ma al momento della promulgazione a tempo indeterminato – provocherebbe l'impossibilità dello scioglimento delle Camere. Questo – è la mia opinione, forse estrema – renderebbe impromulgabile la legge ma se anche così non fosse, se fosse invece promulgata – e il Presidente della Repubblica valuterà, ovviamente – sarebbe una legge incostituzionale.

Io, tra l'altro, con un po' di voluta ingenuità mi chiedo, visto che coerenza e logica sollecitano un'altra ipotesi, perché questa non viene seguita? Perché non si adotta una legge elettorale a costituzione invariata analoga, se non identica, tra Camera e Senato? Si consideri che nel momento in cui, come molti auspicano, dovesse essere approvata la riforma costituzionale (attenzione, non una qualunque riforma del Senato ma quella riforma del Senato che elimina l'elettività diretta dei senatori), se cioè dovesse, per ipotesi, come auspicato dalla maggioranza politica, essere approvata la legge elettorale così come definita dal disegno di legge Boschi (chiamiamolo così anche se non è più tale), non sarebbe neppure necessario stabilire l'abrogazione della normativa adottata, ma basterebbe semplicemente prendere atto dell'avvenuta abrogazione in via di fatto delle disposizioni relative, che ovviamente non troverebbero più applicazione per la parte relativa al Senato.

In conclusione, il mio invito, come inizialmente ricordavo, è alla cautela. Non alla cautela politica, perché non mi spetta dire nulla su questo, ma certamente alla cautela costituzionale perché, comunque andrà (i costi-

tuzionalisti non fanno i profeti ma questa è una facile previsione) la legge che verrà approvata dal Parlamento arriverà alla Corte costituzionale. Infatti la sentenza n. 1 del 2014 ha aperto una porta ed è facile prevedere che ci sarà qualcuno che dubiterà della sua legittimità costituzionale. Allora, visto che, comunque andrà, in questa vicenda l'ultima parola spetterà alla Corte costituzionale, l'invito alla cautela affinché il Parlamento eviti ipotesi a rischio di costituzionalità, credo sia necessario.

PRESIDENTE. Professor Azzariti, la ringrazio. Lei ha ragione: l'«Italicum» prevede, nell'ultima parte, che nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali non possano esservi più di due candidati consecutivi del medesimo sesso. Mi era sfuggito.

In ogni caso, nel resoconto vedrà che io esortavo la Commissione a fare molto di meglio sul piano della parità; ma la sua osservazione è assolutamente corretta.

STAIANO. Signora Presidente, non vi è dubbio che dopo che ci è stato trasmesso il *dossier* con il riferimento al disegno di legge, il dibattito sulle soluzioni è stato arricchito da alcune iniziative che possiamo definire extraparlamentari e che tuttavia non possono non essere assunte anch'esse a riferimento dato che suggeriscono alcune osservazioni di sistema: un comunicato da parte del Presidente del Consiglio, insieme con l'esponente del maggior partito di opposizione, nel quale si davano indicazioni circa le soluzioni relative ai punti principali della legge elettorale e un comunicato di partito che presenta come acquisite alcune proposte che in quel comunicato erano controverse. Naturalmente queste indicazioni potranno trovare poi ingresso, attraverso una strumentazione parlamentare che ancora non conosciamo, anche nel dibattito che si svolgerà in Parlamento e credo altresì che sarà possibile, poi, valutarle meglio nel merito, posto che si tratta di indicazioni di larghissima massima e la strumentazione normativa non è ancora stata definita. Ciò comunque è indice di una certa fluidità del dibattito e – come dicevo – suggerisce alcune osservazioni di sistema, di metodo potrebbe dirsi.

Una prima è quella che riguarda il rapporto con la Corte costituzionale dopo la sentenza n. 1 del 2014. Infatti l'intero dibattito e la formulazione degli atti che hanno accompagnato il disegno di legge hanno come contraltare le indicazioni che vengono dalla sentenza della Corte. Puntualmente, ogni soluzione viene messa alla prova della decisione della Corte costituzionale, perché si suppone che dopo la sentenza n. 1 del 2014 – e confermava questa impressione anche il collega Azzariti – in realtà si sia ormai creato un controllo stabile della Corte sulla legislazione elettorale.

Da questo punto di vista, vorrei esprimere una valutazione più problematica, perché la scelta della Corte di non dichiarare inammissibile la domanda di accesso sulla legge elettorale, che sostanzialmente si è risolto in un modello di ingresso di tipo diretto (su questo forse il presidente Silvestri non vorrà neppure replicare, però alcuni di noi hanno espresso tale posizione ed è noto che il dibattito è questo), è stata una soluzione

largamente dettata da considerazioni sostanzialistiche, posto che, in realtà, in questa stessa sentenza la Corte ha detto che non era tollerabile che vi fosse una zona franca dal giudizio di legittimità costituzionale. Al riguardo fra di noi è aperto un dibattito perché la zona franca vuol dire sottrazione, con degli espedienti, alla giurisdizione costituzionale di un ambito che le spetterebbe, che è cosa diversa dal limite di sistema, giacché il limite di sistema si ha quando è il sistema stesso che non consente l'accesso su quelle leggi, che peraltro incidono così direttamente e sono un elemento strutturale della forma di governo, per cui la limitazione della giurisdizione costituzionale non sarebbe poi tanto peregrina.

Questo lo dico, senza voler entrare nel merito di questa controversia, per ricordare che la Corte ha dato accesso a questa domanda, perché si è venuta a creare una situazione per così dire eccezionale, perché la sofferenza del sistema è stata ritenuta così intensa da suggerire una qualche deviazione rispetto al modello della giurisdizione costituzionale. La domanda è: sarà riprodotta questa situazione? Non lo sappiamo, non possiamo essere certi che si sia veramente creato un controllo permanente della Corte, come nello scenario dipinto con qualche tinta drammatica – giustamente – dal professor Azzariti. Questo è un punto.

Un secondo punto riguarda i contenuti di questa decisione.

Anche per quello che sta venendo avanti in queste proposte che non hanno ancora avuto un riscontro parlamentare, forse la decisione della Corte costituzionale, anche per valutarne fino in fondo le indicazioni più complessive, va considerata come una base generale di partenza, cioè senza un riferimento così puntuale alle singole soluzioni. Credo, infatti, che da questo punto di vista sia veramente difficile prospettare dei profili di illegittimità costituzionale per alcune soluzioni. Si può ritenere che alcune soluzioni siano non condivisibili dal punto di vista dell'opportunità, ma evidentemente questo non le rende incostituzionali. Come disse quel giudice della Corte suprema alzandosi una mattina: «stamattina mi sembra tutto incostituzionale». Ma noi non possiamo avere questo atteggiamento. È una relazione di carattere tecnico-dogmatico che bisogna mettere in campo per fare questo tipo di valutazione. Base di partenza generale, dunque.

Da questo punto di vista, forse anche una seconda notazione credo vada fatta, sempre in ragione delle modalità che si sono venute disponendo di fronte a noi, e cioè che uno dei problemi che forse illuminano anche molte di queste soluzioni è che nelle proposte di revisione della formula elettorale si manifestano anche le connotazioni strutturali del sistema partitico così come si è venuto consolidando. Bisogna dire che questo sistema partitico ha subito un mutamento abbastanza rilevante, mentre era in corso il dibattito sulla legge elettorale. I tempi si sono molto accorciati perché il modello è diventato molto più fluido e in costante adeguamento. Quello italiano, per esempio, sicuramente è diventato un sistema partitico assai più omogeneo di quanto non fosse al punto di partenza, nel senso che si è consolidato il modello organizzativo del partito personale. Lo dico sapendo che quando si usa la formula «partito personale» lo si fa an-

che esprimendo una valutazione non positiva. Io invece la utilizzo in senso politologico, cioè per significare che il modello «partito personale», incentrato intorno alla *leadership*, con una concentrazione di potere al suo interno, è un modello che obiettivamente va considerato così. Può anche essere ritenuto desiderabile, ma non mi pongo sul piano della desiderabilità bensì sul piano dell'osservazione del fenomeno. E ciò che osserviamo è che si era partiti, in tempi molto recenti, da una differenziazione del sistema partitico, quanto al modello organizzativo. Era abbastanza differenziato. Per esempio, lo era perché c'era ancora un partito nazionale di tipo oligarchico (sempre in senso tecnico-descrittivo e non valutativo), c'era un partito personale di tipo regionale e c'era un partito personale nazionale.

In realtà, abbiamo avuto un processo per cui il partito nazionale personale (anche il partito personale regionale è diventato un partito personale tendenzialmente nazionale) è diventato il modello unico, omogeneo, che definisce il sistema partitico. Quindi, la domanda è (e questo forse dà conto di alcuni orientamenti anche modificativi delle proposte originariamente avanzate): il sistema partitico così configurato a quale formula elettorale può guardare? A un sistema incentrato su una formula che rimandi alla concentrazione e alla unidimensionalità del potere e questo spiega le correzioni più recenti.

Il disegno di legge nel testo originariamente consolidato, quello che ci è pervenuto, in alcuni punti era abbastanza più pedissequamente conforme ad alcuni specifici richiami della Corte: le liste bloccate corte per consentire la riconoscibilità dei candidati; il premio di maggioranza con soglia minima (la Corte aveva detto il 37 per cento); l'eventuale ballottaggio fra coalizioni, con soglie del 12 e dell'8 per cento (in caso di partito non coalizzato); la soglia del 4,5 per cento per l'accesso al riparto del seggio da parte delle liste della coalizione, con un effetto. La soglia fissata al 4,5 per cento significava che era previsto un incentivo per le forze di minore consistenza ad entrare in realtà nella lista maggiore, piuttosto che correre l'alea di essere escluse dalla sede della rappresentanza, pur avendo contribuito al risultato complessivo conseguito dalla coalizione. Nel suo complesso, questo modello era tendente ad un assetto bipolare, cioè era la proiezione nella formula elettorale di una visione delle relazioni politiche fondata sul bipolarismo, con una significativa ma moderata differenziazione intorno a ciascun polo. Sono intervenute le seguenti proposte di correzione che vorrei segnalare (altrimenti rubiamo il mestiere a don Ferrante): l'attribuzione del premio alla lista e non alla coalizione e l'innalzamento della soglia al 40 per cento (mentre quella per l'accesso al riparto è stata abbassata al 3 per cento ed ovviamente unificata, perché non vi è più la differenza fra coalizione e lista). Con questo modello, la confluenza nella lista unica continua ad essere incentivata, perché le forze minori avrebbero innanzi la prospettiva di un'influenza parlamentare molto limitata, nel caso in cui ovviamente corressero da sole, in ragione del fatto che al partito vincente è assicurata la maggioranza superiore a quella assoluta (da queste indicazioni pare dovrebbe trattarsi del 54 per cento).

Effetto e conseguenza di questo è il passaggio dalla prefigurazione di un assetto bipolare alla prefigurazione di un assetto bipartitico, che è conforme all'attuale struttura del sistema politico, come si è andato consolidando. La concentrazione del potere nella *leadership* di partito è rafforzata da alcuni meccanismi aggiuntivi, come, ad esempio, la designazione dei capilista. È vero che questa è parzialmente attenuata dal voto di preferenza, che riguarda però soprattutto il partito vincente e sul quale vi sarebbe per la verità qualcosa da dire: all'epoca, infatti, in Italia il voto di preferenza è stato oggetto anche di un *referendum* ed è stato ritenuto fortemente controindicato per certi motivi, ma adesso può darsi che i tempi siano cambiati. Pur nella diversità di rendimento in alcune zone del Paese, era uno strumento di controllo clientelare del voto in alcune aree e di incidenza e controllo sul voto da parte della criminalità organizzata in altre; si trattava sempre di distorsioni, anche se naturalmente speriamo che il tessuto sociale lo possa assorbire meglio.

Ora, l'effetto di unidimensionalità del potere di Governo deriva anche dal tipo di ballottaggio. Certo, si è molto discusso dell'alternativa tra ballottaggio di coalizione e ballottaggio di lista. In realtà, la vera questione è un problema di differenziazione fra ballottaggio nazionale e ballottaggio di collegio. In questo caso, sarebbe nazionale: la Francia, ad esempio, è la patria del doppio turno con il ballottaggio; ed il ballottaggio nazionale in Francia si svolge per l'elezione del Presidente della Repubblica, non del Parlamento, il quale ultimo avviene invece nei collegi. In sostanza, quando è nazionale, il ballottaggio si colloca in una forma di Governo che, come tutti sanno, è diversa dalla nostra perché di tipo misto, a componente presidenziale-parlamentare. Credo che l'esito – che naturalmente può essere ritenuto desiderabile o meno – stia nella convergenza di tutti questi meccanismi e che quindi sia un mutamento della forma di Governo per via di una revisione della formula elettorale (direi non solo delle sue dinamiche, ma della sua struttura).

Vengo ad un'ultima considerazione. La proposta riguarda soltanto la formula elettorale per la Camera dei deputati e, a tale proposito, Gaetano Azzariti ha detto qualcosa sulle conseguenze che ne potrebbero derivare, nel caso in cui entro la legislatura non fosse introdotta anche la revisione costituzionale, com'è evidente, con la conseguente eventualità di elezioni anticipate per la possibile differenza nella composizione politica delle due Camere. A questo punto, ritengo ci si debba porre il problema – e non mi sembra che quest'aspetto sia presente nel disegno di legge – di un'adeguata disciplina intertemporale. Non possiamo pensare, cioè, di introdurre nel sistema una revisione della sola formula per la Camera dei deputati, senza prefigurare lo scenario meno favorevole, che va sempre disegnato, sia perché è comunque possibile che si realizzi sia perché la revisione costituzionale è un processo complesso per sua natura. Le relazioni politiche sono molto fluide, come ho detto all'inizio e, a mio avviso, questo è un dato di sistema che occorre tener presente, né è escluso che, dopo l'approvazione della legge elettorale, si possa arrivare ad uno scioglimento anticipato delle Camere (in questo caso, con i problemi che possiamo eviden-

temente immaginare, perché vi sarebbe una forte differenziazione nella composizione delle Camere, quindi un blocco di decisione certamente peggiore di quello attuale).

Per giungere dunque alle soluzioni, il diritto intertemporale è necessario: occorre vi siano norme che governino questa fase successiva, al limite differendo nel tempo l'entrata in vigore della legge con una clausola (e questa è una soluzione, che non so se comporti conseguenze in termini politico-istituzionali, perché potrebbe essere anche disincentivante per alcune decisioni del Parlamento). Oppure – facendo una valutazione che, a mio avviso, è terribile, ma che desidero proporre ugualmente – occorre fare una considerazione controfattuale sulla decisione della Corte costituzionale (e so che non si dovrebbe fare ma la faccio): una volta che la Corte ha deciso di decidere, lo ha fatto e lo ha fatto attraverso la tecnica dell'intervento e delle dichiarazioni di illegittimità parziale, quindi con la costruzione di un sistema che ha certe connotazioni di elevata proporzionalità. Avrebbe anche potuto prendere una decisione diversa nel contenuto, ossia una decisione che aveva perso l'occasione di prendere, quando non aveva sollevato davanti a se stessa la questione d'illegittimità costituzionale della legge elettorale in sede di giudizio sull'ammissibilità del *referendum*. Se l'avesse fatto, avremmo avuto un effetto anche in virtù della decisione sulla legittimità costituzionale della legge, perché avrebbe potuto decidere che la novellazione era illegittima e che rientrava in vigore il «Mattarellum», finché il Parlamento non avesse fatto una nuova legge elettorale. Questo, però, è controfattuale, non è possibile e nessuno ci dirà mai se qualcuno l'ha proposto in Corte costituzionale (può darsi che sia successo, ma, come sapete, l'opinione dissenziente non è ammessa nel nostro sistema). Mi chiedo se, in alternativa ad una clausola di differimento dell'efficacia della legge, non sia possibile una clausola di mero richiamo all'entrata in vigore, provvisoriamente, fino alla revisione costituzionale, delle due leggi elettorali. Avevo preannunciato che avrei detto una cosa terribile, perché in effetti, per una serie di motivi legati anche alla ricaduta ideologica di questi problemi, ciò riesce difficile da digerire nel dibattito parlamentare, ma potrebbe essere una soluzione per il tempo intermedio. Magari quella formula non verrebbe mai applicata, perché a questo punto sarebbe incentivata la revisione costituzionale, ma potrebbe offrire un'ancora di salvezza nel caso in cui si verificasse lo scenario peggiore.

SCACCIA. Signora Presidente, con la sentenza n. 1 del 2014 la legge elettorale è uscita, forse definitivamente, dal dominio esclusivo della ragione politica ed è entrata nel campo del controllo di legittimità costituzionale.

Tale ingresso, a mio giudizio, interroga la dottrina sulla ricerca dei limiti di ragionevolezza e proporzionalità che possono ricavarsi da questa sentenza e che si pongono come punto di riferimento essenziale e necessario, non solo per la legge di cui si sta ora discutendo ma, in generale,

per tutte le leggi elettorali che saranno elaborate nel corso degli anni a venire.

Sotto questo profilo, mi pare che il dibattito abbia mostrato come la dottrina si imbatta in quello che nella riflessione filosofica si definisce il «paradosso del sorite», cioè quel paradosso che si verifica quando si vuole individuare precisamente la linea di confine che separa chi è calvo da chi non lo è. Tutti concordiamo sul fatto che una testa con un solo capello è calva, così come lo è una testa che ne ha due, ma continuando ad aggiungere piccole quantità trascurabili di capelli si arriva fino al punto in cui quella testa si ricopre tanto da non potersi più dire calva. Si tratta allora di individuare il capello che fa la differenza.

Nell'esaminare la proposta di legge elettorale il problema che da costituzionalista avverto non è quello di fornire un'interpretazione degli scenari politici, né una ricostruzione, più o meno opinabile, della storia recente e degli sviluppi evolutivi della forma di Governo, quanto di ricercare il «capello che fa la differenza», cioè il limite oltre il quale la legge elettorale cade nella sfera della illegittimità costituzionale. Nel tentativo di individuare questo limite richiederò la normativa vigente, i precedenti della Corte costituzionale e anche alcuni importanti riferimenti di ordine comparato che, a mio giudizio, saranno tenuti in conto dalla Corte in caso di un futuro giudizio sulla legge elettorale. Credo che la Corte non si metterà a ragionare sugli sviluppi bipolari o bipartitici o tripolari del sistema perché, se lo facesse, si delegittimerebbe agli occhi della classe politica e assumerebbe un ruolo che non le è proprio. Allora proviamo a formalizzare questi limiti.

Il testo che ho consegnato, che si deve anche alla collaborazione di un astrofisico dell'Università di Milano, svolge il tentativo di individuare dei modelli matematici attraverso i quali definire qual è il premio di maggioranza tollerabile. In questa sede di prestigio vorrei provare a ragionare sul premio di maggioranza, le soglie di sbarramento, le modalità di espressione del voto (liste bloccate) e sulla parità di genere.

Per quanto riguarda il premio di maggioranza, a qualcuno va bene il 35 o il 37 per cento dei voti, ad altri il 38 o il 40 per cento. Non è chiaro però quali argomenti giuridici sostengono queste conclusioni. Ma la Corte ha enunciato un principio ed è da quel principio che dobbiamo supporre che ripartirà quando si dovesse in futuro occupare del tema. Si tratta del principio per il quale l'eguaglianza del voto in entrata non implica eguaglianza del voto in uscita. La valenza del voto individuale in uscita può essere dunque differenziata, ma fino a quanto? La proposta che formulo è questa: i risultati in termini di seggi conseguiti devono dipendere più dal numero dei voti ottenuti che dal premio; il che vuol dire, tradotto matematicamente, che si devono considerare distorsivi tutti quei meccanismi che hanno l'effetto di conferire ai voti espressi a favore della coalizione vincente una valenza in uscita più che doppia rispetto alla valenza dei voti residui, cioè di quelli che confluiscono sulle altre liste. Se il voto di Tizio, che si esprime nei confronti della coalizione vincente, vale, ad esito del meccanismo distorsivo, 1,5 mentre il voto di Caio, che si è

espresso per la coalizione perdente, vale 0,7, è evidente che c'è una sproporzione perché la volontà del primo elettore ha un peso più che doppio rispetto a quella del secondo elettore e questo comporta un sacrificio intollerabile del principio di eguaglianza che neppure l'esigenza di governabilità può giustificare.

Riducendo in formula matematica questa elaborazione intorno al principio di eguaglianza se ne deduce, ad esempio, che la vecchia soglia di sbarramento del 37 per cento (la definisco «vecchia» perché tutti la danno ormai per archiviata) si collocava ai limiti di compatibilità con la Costituzione. Quella originaria del 35 per cento era certamente incostituzionale, quella del 40 per cento di cui ora si discute, essendo più elevata, garantisce un minore effetto distorsivo e quindi non si espone, sotto questo profilo, a censure di costituzionalità.

Senonché vi è un ulteriore elemento da considerare: l'effetto distorsivo non risulta soltanto dalla trasposizione del voto in seggi attraverso un fattore correttivo qual è il premio di maggioranza, ma risulta anche dalla combinazione del premio di maggioranza con le soglie di sbarramento. In questo caso la distorsione sta nella possibilità di coalizzare liste che resteranno sotto la soglia e che quindi non saranno rappresentate in Parlamento pur contribuendo a far scattare il premio. Faccio un esempio numerico: al 37 per cento si può arrivare sommando 25 a 4, più 4, più 4; dove il 25 per cento è la quota del partito di maggioranza relativa e 4 per cento ciascuno è la percentuale raggiunta dai tre partiti coalizzati. Se la soglia resta al 4,5 per cento, nessuno di questi tre partiti avrà una rappresentanza parlamentare, ma i loro voti consentiranno comunque al partito vincente di raggiungere la cifra del 37 per cento. Il partito che ha ottenuto il 25 per cento dei voti sarebbe così sovrarappresentato fino al 52 per cento. Mi pare difficile che la Corte costituzionale possa considerare proporzionato e non eccessivamente distorsivo un meccanismo del genere.

Può apparire forse paradossale, ma sotto questo profilo il premio alla lista creerebbe minori problemi di costituzionalità; se infatti la lista raggiunge da sola il 40 per cento dei voti e non si è coalizzata con altre liste non ci saranno voti sotto soglia presi in considerazione ai fini del premio di maggioranza ma non ai fini della rappresentanza parlamentare. Il problema dei voti sotto soglia, invece, potrebbe essere superato considerando che detti voti esprimono comunque una scelta di Governo; non sono più voti di mera rappresentanza, ma voti che manifestano un'istanza di governabilità. Ragionando in questi termini, la Corte potrebbe dire che non è vero che i voti delle liste sotto soglia sono «sprecati» perché nell'esprimere la preferenza verso la tale lista, coalizzata con il tale partito, l'elettore ha inteso premiare, per l'appunto, il pacchetto, cioè la coalizione, e dunque ha accettato il rischio che quel voto possa essere anche non rappresentato in Parlamento, pur di far vincere una data coalizione. Provo a ragionare mettendomi nei panni della Corte, ma in astratto non v'è dubbio che il premio alla sola lista, eliminando il problema dei voti sotto soglia, è meno distorsivo e quindi meno esposto a dubbi di legittimità costituzionale.

La soglia di sbarramento, però, rappresenta un problema in quanto tale, indipendentemente dalla sua combinazione con un premio di maggioranza. Anche in questo caso, è ragionevole supporre che la Corte non segnerà il limite di legittimità delle soglie tirando i dadi, dando i numeri, ma trarrà piuttosto utili spunti dal panorama comparato e dalla normativa vigente in ambito europeo. A questo riguardo mi pare significativo che tutti i Paesi del Consiglio d'Europa, ad eccezione del Liechtenstein, della Georgia e della Russia, che prevedono il primo una soglia del 7 per cento e la seconda dell'8 per cento, collocano lo sbarramento tra il 3 e il 5 per cento. È questo il caso della Germania, della Spagna, del Belgio, della Bulgaria, della Polonia, della Repubblica Ceca, dell'Ungheria e della Lettonia. Finlandia, Lussemburgo, Portogallo e Svizzera, non pongono alcuna soglia di sbarramento. Se la Corte costituzionale dovesse fare riferimento alla legislazione elettorale comparata, difficilmente riconoscerebbe la legittimità di soglie superiori al 5 per cento.

Va inoltre considerato che l'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nella risoluzione del 18 aprile 2007, ha affermato che nelle elezioni politiche di democrazie consolidate non dovrebbero essere applicate soglie di sbarramento superiori al 3 per cento, pur riconoscendo l'ampia discrezionalità del legislatore in materia. Di qui l'alternativa: o riteniamo l'Italia una democrazia non consolidata o, come è evidente, dovremo considerare anche questa indicazione. Si tratta di un atto privo di valore giuridico vincolante, ma di sicuro rilievo nei giudizi che si possono proporre dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per denunciare il contrasto della legge elettorale con il diritto del popolo alla scelta del corpo legislativo. Del resto quest'ultima si è già pronunciata su alcune soglie di sbarramento, ad esempio nel caso Yumak e Sadak c. Turchia del luglio 2008. In quell'occasione ha considerato la soglia di sbarramento del 10 per cento prevista dalla legge elettorale turca giustificabile solo in ragione di peculiari e transitorie condizioni, riaffermando il principio generale secondo cui le soglie di sbarramento non dovrebbero superare il 3 per cento. Quelli appena descritti sono gli elementi normativi ai quali la Corte potrebbe far riferimento nell'ipotesi di un futuro giudizio di costituzionalità sulla legge elettorale. Diversamente vi è il rischio che il giudice delle leggi si limiti a razionalizzare i rapporti di forza esistenti e che pertanto la ragionevolezza delle soglie muti con il mutare delle strategie politiche. Ma sono certo che la Corte si sforzerà di ragionare *sub specie aeternitatis*.

Un ulteriore problema di costituzionalità investe le liste bloccate. Francamente quella sulle liste bloccate mi pare la parte più debole, dal punto di vista argomentativo, della sentenza n. 1 del 2014. Lo testimonia un passaggio nel quale la Corte avverte l'esigenza di differenziare la disciplina italiana rispetto ad altri sistemi che prevedono liste bloccate per una parte dei seggi o anche per l'intero, ma in circoscrizioni elettorali di ridotte dimensioni. Si rende conto infatti che se avesse applicato in modo rigoroso e coerente la premessa per cui il voto per la lista interamente bloccata sottrae la scelta all'elettore avrebbe steso il sospetto dell'illegittimità, ad esempio, sulla legge spagnola e sulla legge tedesca.

Da qui la conclusione che la lista bloccata è illegittima solo se la sua lunghezza impedisce la conoscibilità dei candidati. Si ripropone, anche qui, il paradosso del sorite. È perciò assai improbabile che la Corte costituzionale censuri previsioni come quelle attuali, che collocano la lunghezza delle liste in una banda di oscillazione fra 3 e 6 candidati. È improbabile perché la Corte ha fondato l'illegittimità della lista bloccata su una presunzione di conoscibilità che è difficile ridurre a una *regula iuris* e pertanto è di agevole impiego solo per i casi estremi.

Un'altra questione riguarda la parità di genere. Premetto, anche per respingere in anticipo l'accusa di maschilismo, che quando circa 11 anni fa svolsi una ricerca per il Dipartimento per le pari opportunità sulla legislazione europea in materia di parità di genere, mi accorsi che l'Italia, insieme alla Francia, era l'unico Paese che prevedeva il meccanismo della candidatura alternata nelle leggi elettorali. Tutti gli altri arrivavano alla parità o attraverso regolamenti interni ai partiti (era il caso della Germania e dell'Austria), o attraverso norme che assicuravano la conquista di un potere economico-sociale alle donne (ad esempio, prevedendo l'obbligatoria presenza di una donna nei consigli di amministrazione delle società pubbliche) e quindi ponevano le condizioni perché questo potere si trasmettesse sul terreno politico.

Richiamo l'attenzione su questo punto perché allora, nel 1993, la legge elettorale, per la quota proporzionale del 25 per cento, assicurava la perfetta parità, ma la Corte costituzionale la dichiarò illegittima con sentenza n. 422 del 1995, in quanto ritenne che si dovesse preservare non solo l'esigenza sacrosanta di favorire le pari opportunità, ma l'altrettanto nobile esigenza di assicurare all'elettore la libertà di voto, che può essere sacrificata quando si è in presenza di una lista bloccata con alternanza uomo/donna obbligatoria.

Nell'ulteriore caso in cui la Corte costituzionale si è pronunciata su una lista rosa (il caso della legge elettorale della Valle d'Aosta) con la sentenza n. 49 del 2003 non andò oltre l'affermazione che è legittimo prevedere che nelle liste sia presente almeno un rappresentante dei due sessi. Alla luce della sopravvenuta enunciazione del principio delle pari opportunità nell'articolo 51 della Costituzione, ci si può oggi spingere oltre questa misura minima evitando però di incorrere nell'eccesso contrario, sacrificando in modo sproporzionato la scelta dell'elettore.

Mi rendo conto che l'equilibrio è assai difficile da trovare, ma mi permetto di segnalare che dal punto di vista giuridico, e alla luce dei precedenti della Corte, ci potrebbe essere anche questo tipo di difficoltà.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Signora Presidente, ringrazio i professori e gli auditi che sono venuti a fornirci delle preziose informazioni.

Anticipo, signora Presidente, che non sarò breve – mi spiace per lei...

PRESIDENTE. È una minaccia?

CALDEROLI (*LN-Aut*). Non è una minaccia, ma una realtà. Non essendo stata accolta la proposta che ho avanzato per domani mattina, purtroppo, devo intervenire ora.

Il 4 dicembre dello scorso anno ho potuto finalmente tirare il fiato e togliermi di dosso il peso del cosiddetto «Porcellum» e mi sono sentito un po' liberato nella coscienza rispetto a questa enorme responsabilità che mi veniva attribuita. Quando poi ho avuto modo di leggere la sentenza, i considerata e il dispositivo, mi sono sorti più dubbi di quelli che avevo sul «Porcellum». Ancora oggi, dopo 11 mesi, ho un dubbio rispetto a quale legge elettorale dovremmo utilizzare, soprattutto per il Senato, nel caso domani il Presidente della Repubblica dovesse sciogliere le Camere. Ad oggi non ho ancora ricevuto risposte. Mi dicono di leggere la sentenza. Continuo a rileggerla, ma mi sorgono più dubbi di quelli che avevo, mentre i dubbi vanno sciolti, dovendo questa Commissione scrivere una legge elettorale nuova, cercando di evitare quanto più possibile profili di incostituzionalità.

Al punto 6 dei considerata della citata sentenza si legge: «La normativa che resta in vigore per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale (...) è complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo». Successivamente si dice che: «Le leggi elettorali sono, infatti, costituzionalmente necessarie». Ed ancora si legge: «senza compromettere la permanente idoneità del sistema elettorale a garantire il rinnovo degli organi costituzionali» fatta salva l'eventualità «che si renda necessaria un'opera di mera cosmesi normativa e di ripulitura del testo per la presenza di frammenti normativi residui, che può essere realizzata dalla Corte costituzionale, avvalendosi dei suoi poteri».

La prima domanda che pongo è se questa mera cosmesi normativa e di ripulitura sia stata fatta dalla Corte e, in caso affermativo, con quali esiti e quale sia il testo scaturito da questa opera di cosmesi. Nel capoverso immediatamente successivo, affrontando il problema delle preferenze, si dice che: «Per quanto riguarda la possibilità per l'elettore di esprimere un voto di preferenza, eventuali apparenti inconvenienti, che comunque non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo (sentenza n. 32 del 1993), possono essere risolti mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, alla luce di una rilettura delle norme già vigenti coerente con la pronuncia di questa Corte». Ora, se facciamo un riferimento alla normativa preesistente, questo mi fa venire in mente la legge elettorale della Camera, non sicuramente quella del Senato, per il quale non è mai esistita la preferenza.

I considerata, però, proseguono: «non appaiono incompatibili con l'introduzione del voto di preferenza». A questo punto, mi chiedo se siano sufficienti le espressioni «non appaiono incompatibili» oppure, come si dice più avanti, «non escludono che quegli schemi siano integrati da uno spazio per l'espressione della preferenza». Il fatto che si dica che «non appaiono incompatibili» o che «non escludono» è sufficiente per affermare che vi è la preferenza? Se è così, perché ciò non si trova nel di-

spositivo? Richiamo allora l'ultima parte di questo stesso capoverso: «Simili eventuali inconvenienti potranno, d'altro canto, essere rimossi anche mediante interventi normativi secondari». Cosa vuol dire «anche»? Che ciò dev'esser fatto come intervento di rango secondario oppure che ne occorrono uno primario ed uno secondario? Mi auguro che qualcuno ci dia questa risposta.

Il periodo precedentemente citato poi prosegue: «meramente tecnici ed applicativi della presente pronuncia e delle soluzioni interpretative sopra indicate». Vi è un riferimento rispetto al passato, all'attuale legge censurata della Camera, ed anche al comma 7 dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 533 del 1993, che sicuramente indica una lista di persone in una certa sequenza, che potrebbe essere suscettibile anche di preferenza; basta leggere, però, il comma 8, in cui, nel caso di esaurimento dei candidati in una circoscrizione regionale, vi è il passaggio ad un'altra, perché la cosa inizi già a traballare.

Dopo questa lettura, mi chiedo il significato delle dichiarazioni del presidente Criscuolo che, il giorno del suo insediamento, ha detto in conferenza stampa che la legge è necessaria e deve essere fatta. Non ha detto che quella esitata dalla Consulta, brutta o bella, dovrà essere fatta, ma che la legge deve essere fatta.

PRESIDENTE. Non ha detto così, ma che dovrà essere fatta dal Parlamento: il concetto è essenziale.

CALDEROLI (*LN-Aut*). E sarà il Parlamento a decidere i tempi entro cui farla.

A questo punto, mi vengono in mente altre riflessioni. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 2014, ha rilevato che non vi sia un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale – e credo che ciò sia emerso anche quest'oggi – in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace, in considerazione del contesto storico. Ancora, la Corte ricorda che il sistema elettorale, peraltro, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità, quando risulti manifestamente irragionevole. Tuttavia, la sentenza restringe in grande misura gli spazi di discrezionalità del legislatore, perché, leggendola nei suoi vari punti, alla fine lascia intendere che l'unico sistema elettorale possibile è quello proporzionale puro. Non è che vi siano grossi spazi di manovra. Dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge elettorale, non si ritiene che sul punto la sentenza sia contraddittoria e costituisca essa stessa una manifestazione di discrezionalità?

La Corte nella sentenza ha sostenuto che il meccanismo premiale è foriero di un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente alla lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei

seggi. In tal modo, secondo la Corte, si può verificare in concreto una distorsione. Pur essendo presente in qualsiasi forma elettorale, nella specie, assume una misura tale da compromettere la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto.

Quanti sono, però, i sistemi elettorali che mettono al riparo da simili inconvenienti diversi dal sistema proporzionale puro? Basti considerare un sistema maggioritario basato sui collegi uninominali, che peraltro oggi sono riemersi. Sono rimasto sorpreso che, come risultato finale della dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte, non si fosse deciso per la reviviscenza del «Mattarellum», che mi sembrava la cosa più naturale e pacifica, ma così non è andata. Anche quelli maggioritari basati sui collegi uninominali potrebbero però determinare distorsioni ben maggiori ed anzi, in certe condizioni, un sistema del genere potrebbe attribuire una percentuale di seggi molto elevata – in teoria, anche il cento per cento – ad una forza politica che abbia una maggioranza relativa ben al di sotto del 50 per cento dei voti. Lo stesso sistema potrebbe assegnare la maggioranza dei seggi a chi non ha la maggioranza dei voti sul piano nazionale. Quindi il maggioritario utilizzato in collegi uninominali è incostituzionale rispetto alla sentenza della Corte?

PRESIDENTE. Lei ha ancora tre minuti, a disposizione, presidente Calderoli.

CALDEROLI (*LN-Aut*). In base a cosa, signora Presidente?

PRESIDENTE. In base al Regolamento, i termini sono: venti minuti in discussione generale e dieci in tutte le altre occasioni.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Considero questa una discussione generale: vuole togliermi la parola?

PRESIDENTE. No, la sto solo invitando a concentrare le sue domande.

CALDEROLI (*LN-Aut*). L'ho detto fin dall'inizio che avevo diverse da farne, quindi, se vuole che non le riproponga domani forse è meglio lasciarmele fare tutte insieme.

PRESIDENTE. Vorrei che arrivasse al suo fine dichiarato, ossia avere le risposte alle sue domande da parte dei nostri ospiti, ma vorrei anche temperare la sua esigenza primaria con quella di altri colleghi, che hanno uguale diritto di rivolgerne a loro volta agli auditi.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Signora Presidente, avevo detto chiaro e tondo di essere disponibile a partecipare ad una seduta domani mattina, non in presenza degli auditi, per poter effettuare un giro di tavolo di tutte le forze politiche e sottoporre dubbi e domande: lei ha negato tale dispo-

nibilità, pertanto, se non è possibile farlo domani mattina, lo facciamo adesso.

PRESIDENTE. Presidente Calderoli, non è che quello che dice lei si debba fare per forza e a me non resta che la scelta di fare ciò che lei ritiene.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Perché ogni volta devo svolgere il mio intervento in dieci minuti?

PRESIDENTE. Le sono venuta incontro in molti modi, soprattutto con riferimento all'esigenza della Commissione di dipanare ogni dubbio prima di affrontare la discussione generale (visto che, tra l'altro, l'audizione preliminare rispetto alla discussione generale si è svolta perché è stata accolta una richiesta delle minoranze).

Detto questo, un criterio assolutamente ragionevole ed usuale è stato suggerito dalla senatrice Lo Moro, che poi è quello che abbiamo sempre seguito, ossia la flessibilità nell'indagine conoscitiva tra relazioni e domande. Oggi lei ha insistito e io le sono venuta incontro: formulerà le sue domande ed i nostri ospiti risponderanno nel tempo possibile, ma probabilmente frustreremo le esigenze di altri colleghi che avrebbero voluto farle a voce; quelle che non saranno fatte a voce saranno formalizzate ed i nostri ospiti, se vorranno, risponderanno. Tutto questo, però, non può significare che lei sfori i dieci minuti previsti dal Regolamento. Le darò 15 minuti naturalmente, proprio per consentirle di esprimere tutti i suoi dubbi, ma non può pensare che questa sia una frustrazione delle sue esigenze, che, al contrario, sono state assecondate in ogni modo, cogliendone la qualità e l'utilità per il dibattito generale.

CALDEROLI (*LN-Aut*). A cortesia si risponde con una scortesia: vorrà dire che ci adegueremo.

PRESIDENTE. È il Regolamento, non scortesia.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Il Regolamento lo utilizza solo con me, però, e non con altri.

PRESIDENTE. Me lo faccia notare, quando accade, senatore Calderoli.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Lo farò regolarmente, signora Presidente.

Fra l'altro, alla lettura data dalla Corte sull'eguaglianza del voto in uscita viene data un'interpretazione molto più peculiare e più simile a quella data in passato, fino ad oggi, sulla valenza del voto in entrata (e questo, francamente, non mi sembra che rientri in quello che è sempre stato stabilito).

Mi interessa poi sapere quale sarebbe la soglia minima per l'attribuzione del premio di maggioranza, che, secondo un parametro giuridico, quale quello necessariamente utilizzato dalla Corte, soddisfi i requisiti minimi di uguaglianza del voto. Ho sentito con interesse il richiamo al paradosso del sorite e la trattazione in termini matematici del problema. Devo confermare che, rispetto ai miei calcoli, il 37 per cento dell'«Italicum», nella sua prima versione, sarebbe compatibile con la soglia di ragionevolezza in termini matematici. Non lo diventa più nel momento in cui viene abbinato a soglie di sbarramento e nel momento in cui vengono utilizzati i voti al di sotto della soglia.

Vorrei poi chiedere ai nostri ospiti quali siano i requisiti minimi o gli strumenti che si rendono necessari per favorire la conoscibilità dei candidati. Il voto di preferenza è sufficiente per garantire la conoscibilità dei candidati da parte degli elettori? Ovvero qual è il numero massimo, visto che si parla di liste corte? Quanto sarebbero corte queste liste? «Lungo» e «corto», senza numeri di riferimento, diventano termini troppo indeterminati.

Le candidature plurime, in diverse circoscrizioni o collegi, possono costituire un limite per la libertà di scelta degli elettori in base ai principi enucleati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014? La presenza di soglie di sbarramento multiple, distinte a seconda che la lista sia in coalizione o no, anche se non è affatto oggetto della sentenza, può alterare a sua volta l'uguaglianza del voto?

Il principio di non eccessiva distorsività, espresso dalla sentenza della Corte costituzionale a tutela dell'uguaglianza del voto, deve riguardare anche il combinato disposto di premio e soglie di sbarramento? Infatti chi è eletto con il premio di maggioranza lo è anche in ragione di voti di minoranza sotto soglia. Non è corretto, dunque, valutare la distorsività del sistema, misurando il peso dei voti di maggioranza sopra soglia e ignorando del tutto i voti sotto soglia.

Un altro problema che mi sembra da affrontare è la correttezza dell'introduzione del ballottaggio. Personalmente ho qualche dubbio sul fatto che l'utilizzo del ballottaggio, assolutamente corretto per l'elezione di un organo monocratico, venga applicato per l'elezione di un organo collegiale. Se dobbiamo ricorrere allo strumento del ballottaggio, ciò deve essere affrontato senza considerare il principio di non eccessiva distorsività che abbiamo considerato per l'applicazione del premio di maggioranza? Senza arrivare ai due paradossi estremi per cui potremmo avere a ballottaggio due partiti che hanno il 10-12 per cento dei voti che si vedrebbero proiettati al 55 per cento, oppure, peggio ancora, che al secondo turno si possa vincere con un numero di voti inferiore rispetto a quello del partito che era arrivato primo al primo turno.

Se si considera quanto è accaduto nelle ultime elezioni amministrative, dove hanno votato al secondo turno il 49,50 per cento degli elettori, per un totale di 23.218.000 voti, il 50,01 per cento, e quindi la maggioranza assoluta al ballottaggio, corrisponderebbe a 11.631.000 voti che, rispetto all'elettorato complessivo, sarebbe il 24,75 per cento e, rispetto a

coloro che hanno partecipato al voto, sarebbe il 32,92 per cento. Sia il 24 che il 32 mi sembrano ben distanti dal 55 per cento del risultato che si va a configurare.

Infine, sarebbe costituzionale emanare una legge elettorale fatta per un sistema monocamerale quando siamo in vigenza di un sistema bicamerale?

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vi ricordo che abbiamo ancora 20 minuti di tempo a disposizione. Darò la parola a tutti i colleghi che l'hanno chiesta ma ovviamente non credo che alla fine resterà tempo sufficiente perché tutti i nostri ospiti possano rispondere.

Chiederemo loro se cortesemente potranno rispondere per iscritto.

MAURO Giovanni (*GAL*). Signora Presidente, innanzitutto ringrazio i nostri autorevoli ospiti che sono stati davvero illuminanti per molti tratti del provvedimento al nostro esame.

Personalmente sono preoccupato, perché la legge elettorale deve cercare di nascere quanto più perfetta possibile dal punto di vista costituzionale. Poc'anzi il presidente Silvestri richiamava due aspetti che mi stanno particolarmente a cuore e per i quali vorrei chiedere ulteriori specificazioni: potrebbero presentarsi profili di incostituzionalità per le liste composte da un numero maggiore di 5 o 6 candidati per ogni collegio? Ancora. Possono presentarsi profili di incostituzionalità – lo dico nell'ambito di un'indagine conoscitiva proprio perché rimanga a verbale – qualora ci sia un capolista «bloccato» e altri candidati che concorrono con la preferenza? Siccome mi sembra essere questo, anche sulla base della sua relazione, il cardine di ciò che potremmo discutere nei prossimi giorni in Senato, trovo questo aspetto particolarmente interessante.

Un altro profilo per il quale mi interesserebbe conoscere l'opinione degli autorevoli convenuti è relativo alla ripartizione del premio nazionale: come considererebbe una ripartizione su base regionale anziché in collegi nazionali ai fini del computo dei seggi? A quale filosofia converrebbe ispirarsi, secondo voi, nel calcolo dei seggi?

Concludo qui il mio intervento anche perché il presidente Calderoli è stato esaustivo e non vorrei duplicare le sue domande. Eventualmente mi riservo la possibilità di mettere per iscritto altre richieste.

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Ringrazio i nostri ospiti per la loro presenza. La questione principale di questa indagine conoscitiva riguarda, almeno per la mia sensibilità, i profili di costituzionalità perché, come ha detto il professori Azzariti, potremmo trovarci – e non vorremmo – nella situazione in cui anche questa legge elettorale potrebbe essere dichiarata incostituzionale. Credo che avremo già qualche problema relativamente alla legge elettorale europea, come avevo ampiamente segnalato, e comunque ne discuteremo a suo tempo.

La questione fondamentale che vorrei porre è la seguente: è evidente che l'«Italicum», ma anche le modifiche proposte sulle quali tornerò, pre-

figura quello che è noto a tutti, cioè il cosiddetto modello del sindaco d'Italia. La mia domanda è molto specifica: è costituzionale trasporre, di fatto, un sistema come quello utilizzato per le elezioni amministrative, relativo quindi ad un altro tipo di scelta, esplicitamente legato al modello dall'elezione diretta del sindaco e quindi anche il sistema del ballottaggio? In questo caso, infatti, non stiamo eleggendo né il Presidente della Repubblica, né il *Premier*, però il modello elettorale cui si allude, anzi che si indica esplicitamente, è esattamente questo. Vorrei sapere, quindi, se è costituzionalmente possibile fare questa trasposizione.

E arrivo al meccanismo del ballottaggio; non torno a ripetere quello che penso relativamente alla soglia del 37 per cento e al premio che sembra ancora elevato. Anche portando il premio di maggioranza al 40 per cento, potrebbe accadere (e non paradossalmente perché il sistema italiano è così fluido che questo risultato si potrebbe conseguire con una certa probabilità) che vadano al ballottaggio una forza che ha conseguito il 39,5 per cento dei voti e un'altra che ha conseguito il 22 o il 23 per cento e che vinca la forza, lista o coalizione che ha conseguito appunto il 22 o il 23 per cento.

In quel caso il punto di riferimento per l'assegnazione dei seggi non può essere rappresentato dal secondo turno di votazioni, ma dal risultato conseguito nel primo turno. In tal modo infatti possono essere considerate anche tutte le forze escluse dal ballottaggio ed i calcoli effettuati in considerazione dei voti conseguiti nel primo turno. Non serve aggiungere altro su ciò che può accadere anche in presenza di una scontata e drastica riduzione di votanti. Vorrei conoscere l'opinione dei nostri ospiti al riguardo e sapere se non ritengano la parte in questione assolutamente incostituzionale e certamente non rispondente a quello che la Corte costituzionale ha affermato in merito ad un premio di maggioranza ragionevole.

La seconda questione riguarda il problema della scelta dell'elettore. Ma vi è anche un'altra questione che riguarda il problema dei sistemi. Com'è a tutti evidente, un sistema che prevede un premio di maggioranza e uno sbarramento, come hanno detto in molti (chiedo un ulteriore chiarimento), è difficilmente conciliabile con un ulteriore frazionamento della rappresentanza stessa perché, ove è presente il premio di maggioranza, è evidente che le altre forze sono fuori dalla maggioranza, dalla governabilità e quindi di per sé, proprio in virtù dell'esistenza del premio di maggioranza, la loro rappresentanza viene penalizzata. Come si fa a pensare ad un'ulteriore ipotesi di sbarramento? Ciò è così evidente che il sistema tedesco, ampiamente stabile, non prevede alcun premio di maggioranza. È prevista una soglia di sbarramento fissata al 5 per cento, che consente di conciliare la governabilità con la rappresentanza.

Questo è un punto molto delicato inerente il tema specifico della incostituzionalità che inviterei ad approfondire.

L'ultima questione riguarda la conciliabilità della parità di genere con il sistema misto della lista con capolista bloccato e con gli altri eletti tramite la preferenza. Al riguardo, a mio avviso, esiste un problema, ma chiedo se non si ritenga che analogo problema di uguaglianza esista per

le forze medio-piccole, oltre che per quelle piccole. Poiché le forze medio-piccole eleggerebbero solo candidati bloccati, non ci sarebbe più alcun tipo di rapporto (come accade per i sistemi *top down*) e dunque l'elettore non saprà più il suo voto cosa ha contribuito ad eleggere e a determinare, sia nel caso in cui dia il suo voto ad una coalizione che nel caso lo dia a delle liste.

Inoltre, si introduce un principio di indebita concorrenza tra chi può avvalersi più ampiamente del voto di preferenza e chi non potrà farlo a causa della sua dimensione.

ENDRIZZI (*M5S*). Signora Presidente, ho sentito ancora oggi precisare che il nostro tavolo chirurgico, per così dire, si limita all'«Italicum» e alla sentenza della Corte costituzionale. Eppure, la professoressa Nicotra, come pure il professor Staiano, ricomprendevano nelle loro analisi anche le anticipazioni di stampa. Sarebbe forse allora meglio chiarire se stiamo ricevendo informazioni e ponendo domande sull'«Italicum» uno o sul «Nazzareno due». Scusate la franchezza.

Dopo che il professor Azzariti ha ulteriormente arricchito la discussione con il suo contributo e chiarito i dubbi espressi dal Gruppo Movimento 5 Stelle ieri sulla costituzionalità di una legge irrazionale, in quanto determinerebbe un sistema schizofrenico tra Camera e Senato (dunque, contrario alla governabilità dichiarata negli obiettivi stessi), chiedo se non andasse prima risolta la questione posta al momento dell'incardimento del provvedimento e cioè se dovessimo ricomprendere tutte le proposte di legge in materia; soprattutto quelle che riguardavano entrambe le Camere, senza escludere selettivamente quelle che sembrerebbero, a questo punto, le più corrette dal punto di vista formale.

Detto questo, procedo a porre dei brevi quesiti purtroppo limitati all'oggetto oggi al nostro esame.

Per quanto riguarda il doppio turno, mi chiedo se sia ammissibile a prescindere dal numero dei votanti al secondo turno, cioè se non sia un effetto eccessivamente distorsivo portare un partito o una coalizione che al primo turno ha conseguito una percentuale di voti limitata alla maggioranza assoluta a prescindere dal numero dei votanti.

Ho sentito il professor Ceccanti dire che, in fondo, coloro che hanno votato al primo turno tornano a votare anche al secondo. Ma questo non è detto.

CECCANTI. Si prevede come possibilità.

ENDRIZZI (*M5S*). Allora, forse, dovremmo prevedere il caso in cui questo non si verifichi.

Quanto poi alla lista bloccata, si può parlare di tollerabilità di una lista bloccata e dire dove si può collocare il bilanciamento quando la lista bloccata non è necessaria? Questo è il punto. Dobbiamo distinguere se riguarda solo il capolista e definire il numero dei collegi. Stiamo cercando

un equilibrio a qualcosa che non è necessario, mi sembra, e ve ne chiedo conferma.

Per quanto riguarda le coalizioni forzose, mi chiedo: se il premio di lista è preferibile ma pone dei dubbi di incostituzionalità, possiamo cercare le condizioni che in qualche modo potrebbero calmierare questa situazione? Non converrebbe invece modificare la Costituzione? Mi spiego meglio. In base a quanto ci ha riferito il professor Azzariti, dovremmo forse attendere la riforma del Senato prima di approvare una legge come quella che abbiamo sul tavolo oggi. Se dobbiamo attendere, potremmo anche attendere per inserire in quella legge, per esempio, il vincolo di mandato almeno per quanto riguarda le coalizioni. Peraltro, è un tema che non poniamo noi per primi, ma che è stato già sollevato nelle precedenti legislature: là dove si abbia una rottura della coalizione si va tranquillamente al voto.

Vorrei poi chiedere una conferma. È stata posta chiaramente la questione del sistema bipolare, tripolare o altro. Allora, o pensiamo una legge elettorale che risponda alla realtà del Paese e l'attualizziamo perché quella precedente non lo era, prendendo atto che c'è un sistema tripolare, oppure cerchiamo di utilizzare la legge per forzare un sistema rispetto al dato reale. Vedete, se confezioniamo le coalizioni in modo da forzare al ballottaggio un sistema bipolare, le utilizziamo in maniera forzata proprio per estromettere di volta in volta l'una o l'altra delle tre principali aggregazioni politiche. E poi? Arriviamo a ricostruire *ex post* un sistema che le legittimi attraverso il secondo turno.

Consapevole che le domande che avete ricevuto sono molte ed anche piuttosto puntuali, sarei veramente contento se aveste la pazienza di risponderci, anche per iscritto, oltre al tempo che avete a disposizione qui.

PRESIDENTE. In considerazione dell'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, questa fase termina qui, anche al fine di liberare i nostri ospiti.

I colleghi Gotor e Migliavacca potranno formulare domande per iscritto, il cui testo verrà inviato unitamente al resoconto stenografico della seduta odierna, in maniera che i nostri ospiti possano aver presenti le domande che sono state loro rivolte.

MIGLIAVACCA (PD). Rinuncio a fare domande, signora Presidente, però mi pare evidente che occorra una riflessione sull'organizzazione dei nostri lavori.

PRESIDENTE. Certamente, ma prima la prego di farmi completare il mio ragionamento: stavo dicendo che farò avere il resoconto stenografico ai nostri ospiti, in maniera che coloro i quali volessero rispondere avranno il testo delle domande.

Onde evitare di abusare della disponibilità degli ospiti oggi presenti oltre la misura consentita e nell'intento di permettere ad ognuno di noi di trarre da questa fase la maggior quantità possibile di rilievi, osserva-

zioni e conoscenze per poter proseguire, l'Ufficio di Presidenza, finalizzato all'organizzazione dell'indagine conoscitiva, avrà luogo domani alle ore 14, mentre alle 14,30 avranno inizio le restanti audizioni.

Nel ringraziare ancora una volta i nostri ospiti per la loro disponibilità e nel far presente che i documenti consegnati nel corso dell'audizione o fatti pervenire successivamente saranno resi disponibili per la pubblica consultazione, dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,25.

