



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 4

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

**1<sup>a</sup> 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**

220<sup>a</sup> seduta: martedì 25 novembre 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

## I N D I C E

## Audizione di esperti

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 9, 17 e <i>passim</i>	AGOSTA . . . . .	Pag. 42, 43
BOSCHI, ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento . . . . .	74	BARBERA . . . . .	39, 43, 52 e <i>passim</i>
CALDEROLI (LN-Aut) . . . . .	54, 73	* CALDERISI . . . . .	9, 27, 29
DE PETRIS (Misto-SEL) . . . . .	23, 71	CARAVITA DI TORITTO . . . . .	56, 71
ENDRIZZI (M5S) . . . . .	25, 54, 55 e <i>passim</i>	* D'ONOFRIO . . . . .	37, 39, 55
LO MORO (PD) . . . . .	25	* NANIA . . . . .	60, 72
MAURO Mario (GAL) . . . . .	22	PASTORE . . . . .	51, 52
MAZZONI (FI-PdL XVII) . . . . .	24	RIDOLA . . . . .	17, 30
		SPADACINI . . . . .	3, 28, 29
		* TARLI BARBIERI . . . . .	45
		VILLONE . . . . .	31

**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 (Grande Sud, Libertà e Autonomia-noi SUD, Movimento per le Autonomie, Nuovo PSI, Popolari per l'Italia): GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI); 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.

*Intervengono il ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Pizzetti.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, i professori Lorenzo Spadacini, Giuseppe Calderisi, Paolo Ridola, Massimo Villone, Francesco D'Onofrio, Antonio Agosta, Giovanni Tarli Barbieri, Fulvio Pastore, Beniamino Caravita di Toritto, Roberto Nania e Augusto Barbera.*

*I lavori hanno inizio alle ore 10.*

#### 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 di giovedì 20 novembre.

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 dei lavori.

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 in programma l'audizione di esperti. Ascolteremo i professori Lorenzo Spadacini, Giuseppe Calderisi, Paolo Ridola, Massimo Villone, Francesco D'Onofrio, Antonio Agosta, Giovanni Tarli Barbieri, Fulvio Pastore, Beniamino Caravita Di Toritto, Roberto Nania e Augusto Barbera.

Ringrazio i nostri ospiti per la loro presenza e per aver onorato il nostro invito. Normalmente richiediamo ai nostri auditi una brevissima relazione iniziale e di sottoporsi pazientemente alle domande dei commissari. Il nostro intento è infatti quello di dare a queste audizioni la maggiore efficacia possibile e quindi di non farne un fatto formale. Ringrazio ancora una volta i nostri ospiti e do la parola al professor Spadacini, ordinario di diritto costituzionale europeo presso l'università degli studi di Brescia.

SPADACINI. Signora Presidente, ringrazio la Commissione per l'invito. Ho preparato una relazione che consegnerò in brevissimo tempo ai

vostrici uffici e che si concentra su quattro distinti punti. Mi riferisco anzitutto all'adozione di un meccanismo elettorale, quale è quello dell'«Italicum», impostato sull'accostamento tra proporzionale e premio di maggioranza; il secondo punto riguarda la scelta per il doppio turno nazionale per l'assegnazione del premio maggioranza; il terzo punto riguarda alcune problematicità, con particolare riguardo alla libertà del voto e all'effettiva conoscibilità dei candidati in un sistema che associa distribuzione nazionale dei seggi e circoscrizioni piccole; il quarto punto concerne, infine, il profilo del trattamento speciale accordato alle Regioni in cui sono insediate minoranze linguistiche, ovvero il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta, con riguardo alle quali esiste, a mio avviso, un profilo di violazione dell'articolo 48 della Costituzione, in particolare per ciò che attiene all'uguaglianza del voto.

Nella relazione che ho predisposto ci sono alcune premesse che al momento tralascio, cercando invece di riassumere il più possibile i punti che ho citato, in modo tale da lasciare più spazio al dibattito e di effettuare poi delle precisazioni.

Il primo punto riguarda la scelta di una legge proporzionale con premio maggioranza, scelta del tutto anomala nel panorama delle democrazie occidentali (in realtà, un sistema simile non esiste se non in Grecia), ma che invece, costituisce una costante del sistema politico istituzionale italiano, perché a questo modello si ispirano inizialmente la «legge Acerbo» durante il periodo fascista, successivamente la cosiddetta «legge truffa», le leggi per l'elezione dei consigli comunali (proporzionali con premio), quella dei consigli provinciali (fin quando sono rimasti elettivi), quelle dei consigli regionali e poi la legge Calderoli, recentemente toccata dalla Corte costituzionale.

In linea generale che cosa non funziona nell'adozione di un meccanismo che associa il proporzionale col premio di maggioranza? A mio modo di vedere – e qui sarò veramente apodittico – ci sono questioni relative alla rappresentatività che si pongono in modo qualitativamente diverso, quando si associano sistema proporzionale e premio di maggioranza, rispetto alla distorsività prodotta da altri sistemi; nei sistemi che hanno collegi uninominali o in quelli che hanno circoscrizioni piccole, infatti, la distorsività a livello nazionale non è frutto di un'operazione giuridica e di una specifica disposizione giuridica, che altera la distribuzione dei seggi originariamente prevista, ma è un effetto meramente di fatto che non altera la rappresentanza dei collegi uninominali. Va infatti osservato che in un sistema a collegi uninominali la rappresentanza di ciascun collegio è perfetta; così come in un sistema con circoscrizioni piccole come quello spagnolo, la rappresentanza è altrettanto perfetta, nel senso che ogni circoscrizione è perfettamente rappresentata. La distorsione che si produce a livello nazionale è quindi un incidente di fatto, ma non è programmata da una specifica disposizione legislativa, della quale verificare la compatibilità con i principi costituzionali. Viceversa, in un sistema con proporzionale nazionale e premio di maggioranza, la distorsione è prodotta da una specifica norma giuridica, della quale occorre controllare

la costituzionalità, posto che, non solo produce una distorsione della rappresentanza a livello nazionale, ma travolge la rappresentanza anche delle singole circoscrizioni. C'è un ottimo studio della Camera dei deputati che simula gli effetti del cosiddetto «Italicum», il quale combina un effetto di distorsione potenzialmente molto grave a livello nazionale con una grave distorsione di ciascun collegio, che pure non riceve una rappresentanza adeguata. Tengo a sottolineare che la distorsione a livello di collegio è ancora più grave di quella prodotta a livello nazionale, perché impedisce di fatto il sorgere di una relazione rappresentativa che costituisce poi il minimo sindacale della rappresentanza; impedisce cioè l'instaurarsi di un rapporto tra eletto e elettori tale per cui nel sistema di elezione e rielezione, nel sistema della responsabilità, dell'*accountability* dell'eletto rispetto all'elettore, il primo sappia chi sono i suoi elettori e questi ultimi sappiano per chi hanno votato, così che in questa relazione possa costruirsi la decisione politica nazionale. Quando questa relazione è spezzata, perché la distribuzione dei seggi non avviene sulla base dei voti e della volontà dell'elettore, ma in ragione di un complesso ordine di calcoli che si svolge a livello nazionale, la relazione non si crea e la rappresentanza non funziona. Tralascio alcune considerazioni con riguardo agli effetti di meccanismi che abbinano il proporzionale al premio sulla governabilità, che secondo me è realizzata soltanto in termini puramente artificiosi e non effettivi, nonché sulla compatibilità con la forma di governo parlamentare, perché a mio modo di vedere tali meccanismi mettono in forte tensione tale forma di governo, che prevede sempre la possibilità di sostituire la maggioranza e il governo esistenti: questo è un elemento tipico della forma di governo parlamentare. Per esser più chiari, la Camera è originariamente composta sulla base di un'artificiale distribuzione dei seggi, per cui un certo numero di deputati, nel caso indicato, sarebbe eletto in virtù di uno specifico accordo elettorale, che ha una sua sanzione in una norma giuridica specifica che è quella relativa al premio. Cioè, in funzione del premio, ci sono alcuni deputati che vengono eletti perché esiste un accordo precedente. È questo il caso tipico di questa legislatura, nell'ambito del quale il centrosinistra ha ottenuto il premio maggioranza, che ha comportato l'assegnazione di 150 deputati in più sulla base di un accordo con Sinistra ecologia e libertà; la maggioranza però non si è composta e quindi questi deputati esercitano correttamente la libertà di mandato, ma nello stesso tempo esercitano anche un'opzione politica che è in contrasto con l'originale composizione della Camera, che aveva assegnato i seggi sulla base di un accordo anteriore.

Veniamo rapidamente alla questione relativa al doppio turno nazionale nella distribuzione dei seggi. Da una lettura minimale della sentenza n. 1 del 2014 emerge che la Corte costituzionale abbia sostenuto che si possono adottare sistemi proporzionali con premio purché vi sia una soglia minima.

Ora, nella struttura dell'«Italicum» tale soglia minima è stata introdotta con riguardo all'attribuzione del premio al primo turno ma, a mio modo di vedere, questa costituisce una sostanziale elusione del passaggio

della sentenza, nel senso che l'«Italicum», di fatto, non prevede alcuna soglia per l'attribuzione del premio. Infatti, se esistesse una soglia reale, ciò vorrebbe dire che al di sotto di tale soglia il premio non viene assegnato (questo infatti implica l'esistenza di una soglia). Con l'«Italicum», viceversa, la soglia è prevista esclusivamente in funzione dell'attribuzione del premio al primo turno, ma nell'accoppiata primo e secondo turno un premio viene sempre assegnato, il che produce distorsioni effettivamente intollerabili; diversamente, la Corte costituzionale afferma che, qualora la lista arrivata per prima, o le prime due liste, non abbiano ottenuto una soglia minima di voti, il premio non può essere assegnato, il che significa che due liste arrivate per prime al primo turno che abbiano ottenuto il 20 per cento non fruiscono dell'assegnazione del premio.

Ora, il fatto di chiedere agli italiani, nell'ambito di un secondo turno nazionale, se preferiscano distorcere il risultato a favore della prima lista o a favore della seconda non comporta il venir meno della *ratio* della sentenza della Corte costituzionale che è proprio quella di impedire l'assegnazione di un premio ad una lista che abbia ricevuto un consenso inadeguato. Il doppio turno nazionale, da questo punto di vista, mi pare una semplice elusione del principio affermato dalla Corte costituzionale.

Da questo punto di vista vorrei anche sottolineare che la soluzione del doppio turno nazionale per l'attribuzione di 321 o 340 seggi non è prevista in alcuno degli ordinamenti e non ha alcuna parentela con il doppio turno alla francese, con cui si fa una certa confusione. Il doppio turno alla francese, infatti, implica che ci siano fino a 577 diversi ballottaggi in tutti quei collegi nei quali non si sia espressa la rappresentanza al primo turno. Quindi non c'è affatto un ballottaggio nazionale per l'assegnazione in blocco di 340 seggi, o 321 come previsto nel testo attuale dell'«Italicum».

Un elemento ulteriore, a mio modo di vedere, è che il doppio turno rischia talora persino di peggiorare gli effetti disrappresentativi di una legge elettorale proporzionale con il premio di maggioranza. Faccio un esempio a titolo dimostrativo: poniamo che la prima lista abbia ottenuto il 38 per cento dei voti e la seconda lista il 19 per cento, ebbene al secondo turno nulla impedisce che la lista che aveva il 19 per cento dei voti al primo turno scalzi la lista che era al 38 per cento e si produca così una distorsione ancora più gigantesca, considerato che chi aveva ottenuto il 38 per cento al primo turno avrà un numero di seggi del tutto inferiore; ripeto se così fosse la distorsione sarebbe potenzialmente ancora più grande.

Quanto al doppio turno, un problema si pone poi con riguardo al principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione e, in particolare, con riferimento al principio di uguaglianza di cui al successivo articolo 48 della Costituzione e questo perché, a mio avviso, con il doppio turno nazionale ci sarebbero elettori il cui voto vale doppio ed elettori il cui voto vale la metà. Per esser più chiari: mentre nel sistema francese, quando si procede al doppio turno, il collegio in questione non ha espresso alcuna rappresentanza, cioè nessuno dei voti di quel collegio ha espresso il rappresentante, viceversa, in un sistema di questo tipo gli elettori che al

primo turno hanno votato per una lista che non è ammessa al ballottaggio, hanno già espresso un rappresentante o hanno già contribuito ad eleggere dei rappresentanti che sono eletti in quota minoranza. Nel secondo turno, tuttavia, questi elettori, che hanno già contribuito ad esprimere una rappresentanza, contribuiscono ad esprimere anche la rappresentanza di chi vince al ballottaggio; il che, a mio avviso, avviene in palese violazione dell'articolo 48, che impone che i voti siano uguali, violazione che nasce dal fatto che si mette in palio l'intero blocco di seggi anziché istituire un ballottaggio per carica monocratica, per il Presidente del Consiglio o anche per il singolo parlamentare, che impedisca che i voti di qualcuno contino il doppio. Tanto per fare un esempio, se io fossi per ipotesi un elettore del Partito democratico, al primo turno avrò il vantaggio di un voto strategico che consiste nella possibilità di scegliere oltre alla maggioranza, che sceglierò al secondo turno votando al ballottaggio, anche i rappresentanti dell'opposizione. Infatti, posso decidere di votare Sinistra e libertà con l'effetto di diminuire i seggi che verranno attribuiti alle altre opposizioni; quindi gli elettori della maggioranza, con voti strategici di questo tipo, sono in grado di stabilire la maggioranza al secondo turno, perché il numero di voti che il Partito democratico otterrà al primo turno non cambia nulla in termini di attribuzione dei seggi al secondo turno. Il secondo turno, infatti, determinerà per ipotesi l'attribuzione al Partito democratico di 340 o 321 seggi. Ciò significa che ai già menzionati elettori converrà al primo turno votare per una lista riferita all'opposizione in modo tale da scegliere, oltre alla maggioranza, anche l'opposizione che vuole. Questo perché in un sistema congegnato in tale maniera i voti non valgono allo stesso modo.

Faccio notare, inoltre, che questo doppio turno aumenta decisamente i rischi populistici e plebiscitari impliciti in un sistema con turno unico perché è evidente che il secondo turno diviene, di fatto, un sistema di sostanziale elezione del Capo del Governo perché il contenuto politico di questa competizione, al secondo turno, ancorché formalmente sia l'attribuzione del blocco di 340 seggi all'una o all'altra parte, sostanzialmente sarà la sfida tra il *leader* di una coalizione piuttosto che il *leader* dell'altra. In questo quadro, mi chiedo allora che cosa manchi all'introduzione di una elezione diretta del *leader* della maggioranza.

Aggiungo, infine, che in un sistema congegnato in questo modo il problema delle preferenze diventa del tutto irrilevante. Infatti la Corte costituzionale, in tema di preferenze, afferma che non è vietata l'adozione di un sistema con le liste bloccate, purché siano corte in modo tale che l'elettore possa conoscere chi sono i candidati e, al riguardo, parla di effettiva conoscibilità e di effettiva scelta, facendo in tal senso evidente riferimento all'esempio spagnolo; in tale circostanza, sostiene la Corte, l'elettore sa esattamente chi sta eleggendo in termini non soltanto di seggi, ma anche di persona, perché se in una circoscrizione di cinque seggi la lista che vota è in grado di ottenere un seggio, egli sa anche chi è il candidato a cui verrà attribuito quel seggio.

Tale sistema, però, assicura l'effettiva conoscibilità e l'effettiva scelta se il calcolo elettorale si svolge integralmente in circoscrizione e non a livello nazionale. Nell'«Italicum», viceversa, la distribuzione dei seggi avviene in sede nazionale per poi essere riversata in sede di circoscrizioni locali. In sede nazionale il dato elettorale è totalmente manipolato, poiché si applicano sia il premio, sia le soglie. Ritornando in sede circoscrizionale, essendo le circoscrizioni naturalmente più piccole (in questo caso molto piccole), si producono una serie di scostamenti gravissimi in tema di distribuzione dei seggi, tant'è che capita (sono state effettuate simulazioni che si possono consultare) che la lista che abbia ottenuto la maggioranza dei voti non ottenga seggi; per i partiti piccoli poi la casualità è gigantesca.

Il problema, in un sistema di questo tipo, è che all'elettore che in una circoscrizione guarda la sua lista corta, vede quali sono i candidati, fa la sua valutazione, decide quale candidato e quale partito gli piace e lo vota, non si può garantire che il suo voto produrrà un certo effetto. In questo sistema, l'elettore deve essere consapevole che la lista corta non gli dice nulla di cosa produrrà il suo voto, dal momento che è possibile che il suo voto in sede nazionale determini un eletto in tutt'altra circoscrizione.

In realtà, questo sistema non ha liste corte, ma una lista lunghissima, che è pari all'insieme di tutti i candidati presentati sul territorio nazionale, e che non è nemmeno ordinata, a causa della modalità con cui i seggi vengono distribuiti.

Ora, in un sistema del genere, il vizio non si risolve affatto introducendo le preferenze, posto che quest'ultime non modificano la casualità nella distribuzione dei voti. Tale vizio è molto grave, perché impedisce l'effettiva conoscenza e l'effettività della scelta dell'elettore, elementi questi che sono alla base della costruzione della rappresentanza. In mancanza di questi elementi (conoscibilità del candidato e conoscibilità di cosa produce, in termini di distribuzione dei seggi, il voto che l'elettore esprime), il meccanismo rappresentativo non è messo in opera.

Il problema che pertanto avete sul tappeto, non è a mio avviso tecnico e relativo a un effetto sgradevole di casualità nella distribuzione dei seggi per i partiti piccoli; la questione in tal caso è che non si riesce ad instaurare il meccanismo della rappresentanza, perché l'elettore non sa chi sta votando, né l'eletto sa effettivamente chi siano i suoi elettori. Tant'è vero che, stando alle simulazioni effettuate, può capitare addirittura che di tre seggi disponibili per il Molise, uno venga assegnato a un candidato della Lega Nord magari sulla base di 300 voti in tutto, una percentuale ridicola. È chiaro quindi che il meccanismo della rappresentanza non è messo in opera in un sistema di questo tipo.

Penso di dover omettere l'ultimo punto, che riguarda la deroga che prevede l'«Italicum» con riferimento alla Valle d'Aosta e al Trentino-Alto Adige; mi limito al riguardo a segnalare che, anche in quel caso, si pone un problema con riferimento all'articolo 48 della Costituzione e all'uguaglianza del voto espresso dai cittadini.



PRESIDENTE. La ringrazio, professor Spadacini.

Se i colleghi concordano, potremmo ascoltare il professor Calderisi e il professor Ridola, per poi fare un primo giro di domande, in modo da tentare di ottimizzare i nostri tempi.

*CALDERISI.* Signora Presidente, la ringrazio. Le questioni al nostro esame sono numerose ed alcune presentano risvolti tecnici che non possono essere dipanati in dettaglio nell'ambito di un intervento orale. Pertanto, rinvio all'intervento scritto che metterò a disposizione degli Uffici per l'approfondimento di alcuni aspetti tecnici. Salterò, quindi, alcuni passaggi.

Per quanto riguarda il testo della riforma elettorale approvata dalla Camera dei deputati, è certamente molto positiva la scelta di un sistema a doppio turno – come indicato dalla commissione di saggi istituita dal Governo Letta – l'unico sistema, oltre al semipresidenzialismo francese (e intendo non solo il sistema elettorale a doppio turno di collegio, ma il sistema nel suo complesso, compresa l'elezione a doppio turno del Presidente della Repubblica che è la guida del Governo), in grado di far scaturire dalle elezioni un vincitore, a fronte di un sistema politico divenuto quantomeno tripolare, ed evitare così di essere costretti a governi di larghe intese.

Un sistema a doppio turno, del resto, è già in vigore nei Comuni con più di 15.000 abitanti, anche se con questo sistema, invero, si vince al primo turno con il 50 per cento dei voti, oppure si vince nel ballottaggio con il 50 per cento dei voti: un sistema, quindi, che, più che su un premio di maggioranza (inteso come premio che trasforma una maggioranza relativa in assoluta), si basa su una sorta di premio di governabilità. Ma l'aspetto da sottolineare è che, comunque, è la maggioranza assoluta degli elettori a decidere e a legittimare l'assegnazione della maggioranza assoluta dei seggi, sia al primo che al secondo turno, e questa è una differenza rilevante.

Si può ammettere che al primo turno sia assegnato il premio ponendo l'asticella un po' più in basso del 50 per cento dei voti, (quantomeno per il fatto che già con circa il 45 per cento dei voti, si potrebbe conseguire più del 50 per cento dei seggi, considerando i voti dispersi dalle liste che rimangono sotto la soglia di sbarramento), ma bisogna stare attenti a non scendere troppo al di sotto dell'asticella.

E qui vengo alla criticità del testo approvato dalla Camera. Non mi riferisco solo alla soglia troppo bassa, il 37 per cento, per accedere al premio di maggioranza al primo turno, ma anche al sistema nel suo complesso, cioè anche alle diverse, molteplici e troppo elevate soglie di sbarramento che lo caratterizzano (12 per cento per le coalizioni, 8 per cento per le liste fuori dalle coalizioni e 4,5 per cento per le liste facenti parti di una coalizione).

Tale sistema potrebbe infatti produrre, nel suo complesso, eccessive disproporzionalità tra voti e seggi e ricadere pertanto negli stessi vizi di costituzionalità che la sentenza della Corte costituzionale ha riscontrato

nella legge Calderoli, proprio per l'eccessiva alterazione della rappresentanza. Gli effetti distorsivi potrebbero essere addirittura maggiori di quelli determinatesi con la legge Calderoli.

Alcuni esempi rendono evidente la questione. Nel testo che vi consegnerò ne ho segnalati almeno quattro e se ne potrebbero fare tantissimi. Il primo è il caso di una coalizione composta da più liste, quattro o cinque, che ottiene complessivamente il 37 per cento dei voti, arriva prima e conquista il premio di maggioranza al primo turno. Se la prima lista ottiene il 20-25 per cento dei voti, ma tutte le altre liste rimangono poco al di sotto della soglia di sbarramento del 4,5 per cento, tutti i seggi, sia quelli corrispondenti ai voti delle liste sotto soglia, sia quelli del premio di maggioranza, vengono attribuiti alla prima lista che pertanto, con il 20-25 per cento dei voti, si porta a casa il 52 per cento dei seggi, con un incremento dei seggi più che doppio rispetto ai voti ottenuti, un premio addirittura superiore a quello attribuito alle ultime elezioni (quelle del 2013), che ha innescato la sentenza della Corte costituzionale, e superiore anche a quello previsto dalla «legge Acerbo».

Si possono, poi, fare altri esempi, come quello di una coalizione che ottiene l'11,5 per cento dei voti, ma non ha, al suo interno, alcuna lista che supera lo sbarramento del 4,5 per cento e quindi disperde ben quattro milioni di voti. Altro esempio è quello di una lista singola che arrivi al 7,9 per cento, con più di 2,5 milioni di voti.

Da questi esempi emerge come i rischi di eccesso di disproporzionalità e di non rappresentatività dell'«Italicum», così come approvato dalla Camera, siano molto rilevanti e potrebbero comportare l'esclusione dalla rappresentanza di quote di elettori molto elevate, parliamo di svariati milioni di elettori.

Evidentemente, questa valutazione cambierebbe radicalmente ove venissero introdotte una serie di modifiche nella direzione indicata dalla relazione della presidente Finocchiaro e come proposto specificatamente nel documento della stessa maggioranza, vale a dire: l'innalzamento al 40 per cento della soglia per l'attribuzione del premio al primo turno; l'attribuzione del premio – fino al 55 per cento dei seggi – alla lista anziché alla coalizione; l'abbassamento dell'unica soglia di sbarramento al 3 per cento.

Evidentemente, in tal caso, non sussisterebbero più i rischi di un'eccessiva disproporzionalità e le esigenze di governabilità e rappresentatività del sistema verrebbero ad essere soddisfatte e temperate entrambe, anche se la soluzione preferibile per l'attribuzione del premio al primo turno, come ho già rilevato, potrebbe essere più propriamente fissata al 45 per cento dei voti (ma a mio avviso anche il 40 per cento soddisfa le esigenze poste dalla sentenza della Corte costituzionale).

Per quanto riguarda l'attribuzione del premio alla lista, occorre sottolineare che si tratta di una scelta di profonda innovazione politico-istituzionale, che appare salutare alla luce dei deludenti risultati, per non dire dei fallimenti, prodotti dalla logica delle coalizioni, che ha caratterizzato gli ultimi vent'anni, cioè tutta la seconda fase della Repubblica (a me

non piace parlare di «seconda Repubblica»), in conseguenza di sistemi elettorali contraddittori, per non dire schizofrenici, che prevedevano, da una parte, la formalizzazione di alleanze tra partiti diversi (alleanze in gran parte insincere e stipulate più per vincere che per governare) e, dall'altra, la competizione tra le medesime liste alleate attraverso diversi meccanismi, cioè la quota proporzionale del 25 per cento del «Mattarellum», che la «legge Calderoli» ha esteso al 100 per cento dei seggi (salvo il premio). Gli ostacoli alla governabilità prodotti da coalizioni disomogenee e insincere, tanto di centrodestra che di centrosinistra, sono sotto gli occhi di tutti, innanzitutto di coloro che hanno guidato tali coalizioni e che da tempo ne hanno denunciato i limiti.

Per quanto riguarda la soglia di sbarramento, appare pienamente condivisibile quanto già sottolineato dalla relatrice, cioè che una soglia elevata potrebbe presentare non poche criticità, in quanto determinerebbe una compressione della rappresentanza, con l'esclusione dall'unica Camera elettiva di una quota molto rilevante dell'elettorato, compressione che non trova giustificazione in quanto – cito le sue stesse parole, presidente Finocchiaro – «...non avrebbe alcun effetto virtuoso sulla governabilità», già assicurata dal congruo premio attribuito alla lista vincente.

Un'altra criticità dell'«Italicum» da approfondire e che potrebbe comportare un vizio di costituzionalità è quello dell'attribuzione casuale dei seggi nei collegi plurinominali. La questione riguarda addirittura l'80-90 per cento dei seggi spettanti alle liste di consistenza intermedia e minore e, si badi bene, solo dei seggi spettanti a queste liste (le percentuali che cito sono quelle del *dossier* del Servizio studi della Camera n. 98 del febbraio scorso, che ha testato il funzionamento del sistema). Come è evidente, attribuire l'80-90 per cento dei seggi nei collegi dove una forza politica ha ottenuto meno voti percentuali, anziché nei collegi dove ha ottenuto più voti, rappresenta un'intollerabile distorsione del rapporto tra voti e seggi.

Nel documento proposto dalla maggioranza si prevede una correzione di questo meccanismo, in quanto si afferma che «saranno evitati effetti distorsivi nell'assegnazione dei seggi di ciascun partito». Ma, per comprendere come evitare questi effetti distorsivi, occorre innanzitutto conoscerne con esattezza le cause. La questione è relativamente complessa sul piano tecnico-matematico e dipende dalla caratteristica del nuovo sistema, basato su un numero particolarmente elevato di collegi. Questo sistema è indubbiamente molto positivo, in quanto migliora fortemente il rapporto tra territorio, candidati ed eletti che il territorio esprime, con riguardo sia alla conoscibilità dei candidati, sia alla possibilità di verificare l'operato dei rappresentanti. Dico subito che il meccanismo garantisce l'effettività di questo rapporto almeno per l'80-90 per cento dei seggi complessivi. Quello che non va riguarda l'80-90 per cento dei seggi delle liste minori; ma l'80-90 per cento dei seggi complessivi – ripeto – è assegnato correttamente nel rapporto tra voti e seggi. L'elettore sa che, con il suo voto, l'80-90 per cento dei seggi sarà attribuito ai candidati delle liste di quel collegio. Quindi – come dirò più avanti – il sistema non raggiunge la per-

fezione del 100 per cento; del resto è impossibile renderlo perfetto, perché tutti i sistemi biproporzionali, cioè quelli che prevedono un doppio riparto proporzionale dei seggi (in base agli abitanti per i territori e in base ai voti per i partiti), inevitabilmente presentano delle discrasie. Al riguardo, non è possibile e non esiste una soluzione matematica perfetta. Si tratta di capire come ridurre questi difetti; ma il sistema, come valutazione complessiva, all'80-90 per cento, funziona benissimo. Dico questo per evitare equivoci – mi riferisco all'intervento precedente – perché altrimenti sembra che l'elettore non sappia come vengano attribuiti la maggior parte dei seggi e che il suo voto vada a finire chissà dove; invece, all'80-90 per cento, il suo voto serve per eleggere i candidati presenti nelle liste di quel determinato collegio.

Il riparto nazionale dei seggi, del resto, si è reso necessario per evitare di escludere dalla rappresentanza liste con meno del 15 per cento dei voti, come avviene in Spagna e come avverrebbe da noi se il riparto fosse in sede locale.

Ripeto, si ravvisano dei problemi che occorre approfondire. Il nodo è dato dal fatto che le liste minori, ma anche quelle intermedie (quindi non solo quelle con il 4-5 per cento dei voti, ma anche quelle fino al 10-12 per cento), in un collegio piccolo non dispongono evidentemente del bacino territoriale naturale dove poter ottenere quozienti interi o alti resti, salvo le liste che hanno un consenso concentrato su una parte soltanto del territorio. Quindi queste liste minori ottengono, con i quozienti interi o con i resti, soltanto una parte minima dei loro seggi; l'80-90 per cento viene attribuito attraverso un diverso meccanismo, che non è né quello dei quozienti interi, né quello dell'assegnazione dei maggiori resti, ma un terzo meccanismo, quello cioè delle cosiddette compensazioni tra liste «eccedentarie» e liste «deficitarie». Accade pertanto che le liste eccedentarie, tendenzialmente quelle maggiori, che hanno ricevuto, nell'ambito della prima ripartizione provvisoria un numero di seggi maggiore di quello che gli deriva dal computo nazionale, devono cedere i seggi alle liste minori, per le quali è avvenuto invece il fenomeno inverso, cioè hanno ottenuto, in sede di prima assegnazione, un numero di seggi molto inferiore rispetto al riparto nazionale. Le liste eccedentarie, secondo quanto prevede l'«Italicum», cedono i seggi ottenuti con i resti percentualmente minori e questo va senz'altro bene. Si deve però tenere presente che questi resti minori delle liste eccedentarie sono comunque quasi sempre maggiori, a prescindere dai collegi, dei resti delle liste minori. Ciò è del resto evidente: una lista minore o anche una lista con il 10 per cento ha comunque, nella quasi generalità dei collegi, resti più bassi.

L'«Italicum» adotta un criterio, quello di mantenere fermo il seggio nel collegio; di conseguenza per le liste minori si tratta di fatto di un'attribuzione casuale, perché questi seggi non vengono dati dove la lista minore ha i maggiori resti (cioè dove prende più voti), ma dove capita (è un sorta di *flipper*). Questo non riguarda una percentuale minima di seggi, come avviene anche a livello del riparto nelle circoscrizioni. Le circoscrizioni sono poche, il fenomeno, come avviene già con la «legge Calderoli»,

riguarda 4 o 5 seggi e può riguardare qualunque lista. Quindi nel riparto fra circoscrizioni il fenomeno è contenutissimo, laddove nei collegi è invece molto più consistente. Chiaramente, in una situazione in cui le liste minori hanno l'80-90 per cento dei seggi distribuiti in modo casuale, un vizio di costituzionalità credo sia di tutta evidenza, e questo perché manca il rapporto tra voto e rappresentanza. Ritengo quindi che occorra adottare un altro criterio, quello di seguire per tutti i partiti, non solo per le liste maggiori, ma anche per quelle minori, la graduatoria decrescente dei resti. Ciò comporta che alcuni collegi potrebbero avere un seggio in più o in meno rispetto a quelli assegnati in base alla popolazione. Non si tratta però di un cambiamento che riguarda lo spostamento di un seggio ad esempio dalla Lombardia alla Basilicata, ma che ha luogo sempre nell'ambito della stessa circoscrizione. Se ad esempio i collegi di Mondovì e Cuneo hanno 5 seggi a testa, potrebbe capitare che quello di Mondovì ne abbia 6 e quello di Cuneo 4. Sebbene non esista la perfezione e non sia possibile adottare criteri che in modo assoluto rispettino il rapporto tra voti e seggi, si può tentare comunque di avvicinarsi a questo obiettivo. La perfezione non c'è, ma si può raggiungere l'obiettivo di soddisfare in misura maggiore questo rapporto. La Commissione dovrà valutare e scegliere fra l'assegnare casualmente i seggi alle liste minori (parliamo dell'80-90 per cento dei loro seggi) o prevedere che alcuni seggi possano spostarsi da un collegio all'altro della stessa circoscrizione; questa è in sostanza la scelta da fare.

Sono state ipotizzate anche altre soluzioni intermedie. Insigni matematici hanno lavorato per tentare di ripartire fra tutte le liste questo effetto casuale, ma a mio avviso mi sembrano soluzioni che peggiorano la situazione, perché trasferiscono l'indeterminatezza a tutte le liste. Esse salvaguardano solo la più piccola, mentre tutte le altre avrebbero una percentuale di seggi assegnati a caso e non credo che questa costituisca la scelta più opportuna.

È chiaro che se si riducesse relativamente il numero dei collegi, e si evitassero circoscrizioni troppo grandi (come l'intera Lombardia che ha 101 seggi, mentre oggi è suddivisa in tre circoscrizioni), se, ad esempio, si adottassero anche le attuali 26 circoscrizioni, il fenomeno sarebbe relativamente più contenuto; sia chiaro che i difetti non verrebbero azzerati, ma si può tentare di ridurli. Anche riguardo all'eventuale spostamento di un seggio da un collegio all'altro, se un collegio ha tre seggi e gliene viene tolto uno, gliene viene a mancare un terzo; se però ne ha otto o nove e gliene viene tolto uno, gliene toglie un ottavo o un nono, quindi in tal caso l'incidenza del fenomeno diventa meno rilevante.

C'è anche un altro problema tecnico, che qui non affronto, e che riguarda il caso di coalizioni e di liste presenti solo in una parte del territorio. Se tali liste non superano la soglia, accade un fenomeno singolare nel senso che non si comprende dove vadano a finire i loro seggi, o meglio, vanno a finire alle liste della coalizione che hanno superato la soglia. Ma dove? Nel caso delle circoscrizioni, tali seggi finiscono nella stessa circoscrizione: in Lombardia se la lista è in Lombardia, in Sicilia se la li-

sta è in quella Regione. Nel caso dei collegi, invece, la legge adotta un criterio del tutto diverso, cioè segue l'andamento dei voti della lista che riceve i seggi, per cui un voto espresso in una zona pedemontana potrebbe finire in una zona metropolitana, così come un voto espresso nella parte occidentale di una circoscrizione potrebbe finire in quella orientale, o viceversa.

Ritengo, pertanto, che se dovessero rimanere le coalizioni, questo meccanismo andrebbe rivisto. Nel testo della mia relazione questo tema è descritto con più precisione di quanto non abbia potuto fare adesso per ragioni di sintesi.

Prima di passare al problema dei collegi, delle preferenze e delle candidature plurime, vengo al tema che, politicamente e dal punto di vista costituzionale, ha interessato il dibattito di questi ultimi giorni, quello cioè del sistema elettorale delle Camere nelle more della riforma del bicameralismo paritario.

Occorre innanzitutto essere pienamente consapevoli che, senza questa riforma costituzionale, il problema della governabilità è irrisolvibile, stante il fatto che il nostro sistema politico non è più bipolare, a meno di non ricorrere a governi di larghe intese. Del resto, lo abbiamo sperimentato a seguito delle elezioni del 2013. Si rende pertanto necessaria la riforma di ciò che di più assurdo e irragionevole c'è attualmente nel nostro sistema istituzionale, ovvero il bicameralismo paritario; questo, tuttavia, è un problema che deve essere risolto dal Parlamento con la riforma costituzionale. Dunque il sistema elettorale, da solo, non è purtroppo in grado di risolverlo.

La Camera ha soppresso, a mio avviso opportunamente, l'articolo 2 del disegno di legge originario, che prevedeva per il Senato il medesimo sistema elettorale a doppio turno. Ritengo, in primo luogo, che questa scelta vada confermata. Infatti, è improponibile un sistema a doppio turno per entrambe le Camere, avendo queste un elettorato attivo diverso. I due voti, necessariamente con due diverse schede, potrebbero dar luogo ad esiti differenti per le due Camere, con l'assegnazione di due premi di maggioranza a soggetti diversi, e addirittura potrebbero verificarsi ballottaggi nelle due Camere con diverse coppie di contendenti, A e B per un ramo del Parlamento, A e C per l'altro. Una tale eventualità, niente affatto teorica, renderebbe illeggibile la dinamica politica e rischierebbe di condurre ad esiti del tutto irrazionali.

A quale sistema elettorale, dunque, fare ricorso nel caso estremo in cui si rendesse necessario indire le elezioni prima dell'entrata in vigore della riforma del bicameralismo, eventualità che non ci si può esimere dal prefigurare? Si ritiene in tal caso possibile votare alla Camera con l'«Italicum» e al Senato con il sistema scaturito dalla sentenza della Corte? Si tratta di due sistemi del tutto diversi, uno basato sul premio di maggioranza alla lista (qualora si dovesse adottare questo meccanismo) e sul ballottaggio, l'altro sulla proporzionale con sbarramento in sede regionale, probabilmente del 3 e non dell'8 per cento, visto che sono stati soppressi i premi, ma non le coalizioni.

La domanda che quindi si pone al riguardo è la seguente: si ritiene costituzionalmente legittimo un abbinamento del genere?

Come abbiamo visto, a questa domanda alcuni rispondono affermativamente, sostenendo: che la stessa Assemblea costituente approvò l'ordine del giorno Nitti che prevedeva per il Senato l'uninomiale all'inglese (poi la guerra fredda ne sconsigliò l'applicazione), mentre per la Camera era previsto il proporzionale; che la Costituzione stessa prevedeva addirittura due Camere con durata diversa; che nel 1953 il premio di maggioranza riguardava solo la Camera e che, al riguardo, non è mai stato posto un problema di costituzionalità.

Alla stessa domanda, altri rispondono invece negativamente, basandosi sulla sentenza della Corte costituzionale che ha ritenuto costituzionalmente legittimo il premio di maggioranza nazionale solo a condizione che sia diretto: «...ad agevolare la formazione di un'adequata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese», obiettivo che, evidentemente, due sistemi elettorali così diversi non assicurano affatto.

Personalmente ritengo che la questione non riguardi tanto o solo il premio di maggioranza, ma consista in un altro aspetto di fondo dell'«Italicum», vale a dire l'eventuale ballottaggio che porta, di fatto, ad una investitura diretta del *leader*. In sostanza, in tal modo si avrebbe l'indicazione del Presidente del Consiglio con una forma di governo di fatto «primoministeriale». Questo *leader*, però, non potrebbe pienamente rispondere alle aspettative create dall'investitura diretta, in quanto probabilmente non avrebbe la maggioranza al Senato e dovrebbe formare un governo di coalizione. In questo circuito vizioso (investitura diretta, mancanza della maggioranza al Senato, impossibilità di rispondere alle aspettative create dall'investitura diretta) sta il punto di grave debolezza, di irrazionalità dell'abbinamento di questi due diversi sistemi elettorali. Anche in questo caso, si determinerebbe una dinamica politica scarsamente leggibile, che potrebbe portare ad esiti irrazionali.

Una legge elettorale con il ballottaggio e quindi con l'investitura diretta del Presidente del Consiglio è una soluzione validissima, tanto che la commissione per le riforme istituita dal Governo Letta l'ha proposta nella sua relazione finale come alternativa, direi quasi come surrogato, del sistema semipresidenziale francese. Queste forme di governo (alle quali sono notoriamente favorevole) postulano però, necessariamente, un sistema istituzionale coerente.

Un ulteriore elemento di incompatibilità tra l'«Italicum» per la Camera e il sistema che deriva dalla sentenza della Corte per il Senato è dato dal fatto che il primo si basa su una competizione tra liste, il secondo su una competizione tra coalizioni che, come già sottolineato, non sono state abolite e alle quali si ricorrerebbe, molto probabilmente, al solo fine di applicare la soglia di sbarramento più bassa del 3 per cento.

Di conseguenza, ritengo che la riforma elettorale basata sul premio di maggioranza e l'eventuale ballottaggio non possa che essere riferita ad un

regime di bicameralismo riformato, nel quale una sola Camera è sede del rapporto fiduciario ed è eletta a suffragio universale diretto.

Per quanto riguarda la necessità di rendere possibile l'indizione delle elezioni prima del compimento della riforma costituzionale, ritengo che il sistema elettorale debba essere necessariamente diverso e che sia difficile discostarsi dalle leggi attualmente in vigore per entrambe le Camere – possono piacere o meno (a me non piacciono), ma, ripeto, credo sia difficile discostarsi da quelle che risultano dalla sentenza della Corte costituzionale – dopo averne verificato l'autoapplicabilità per quanto riguarda il voto di preferenza, cioè dopo aver verificato se la loro operatività possa essere assicurata solo mediante interventi normativi secondari, come ha scritto la Corte nella sentenza, oppure se sia necessaria una norma di legge o di delega al Governo.

Passando alle altre questioni (numero dei collegi, preferenze, candidature plurime), va detto che esse hanno aspetti di connessione reciproca. Sono d'accordo con la presidente Finocchiaro, quando afferma che vi possono essere diverse soluzioni costituzionalmente coerenti, con una quota di seggi bloccati e un'altra soggetta al voto di preferenza. Del resto, il voto di preferenza è espresso soltanto da una parte dell'elettorato, la cui percentuale varia a seconda del tipo di elezione e dell'area geografica del Paese. Che una parte sola degli elettori non possa decidere tutti gli eletti può giustificare un sistema misto.

Come ho già detto, ritengo opportuna una relativa diminuzione del numero di collegi plurinominali e l'ammissione di un certo numero di candidature plurime, in considerazione degli effetti radicalmente diversi che un sistema elettorale basato su un alto numero di collegi plurinominali produce a seconda della dimensione del partito. In proposito, andrebbero illustrate tutte le conseguenze. Occorre infatti considerare che, a seconda che un partito abbia dimensioni piccole o grandi, questo sistema produce effetti diversi quanto a collegi, distribuzione dei seggi e distribuzione delle preferenze; pertanto, nel sistema che ho descritto un numero di candidature plurime appare opportuno e necessario, laddove un loro divieto assoluto sarebbe privo di ragionevolezza.

Non posso nascondere che non sono mai stato favorevole alle preferenze, anche se non ho mai condiviso i giudizi in chiave assoluta che su di esse sono stati espressi, tali per cui le preferenze 20 anni fa rappresentavano il male assoluto, mentre oggi sarebbero diventate invece il bene assoluto.

Ritengo che il legislatore abbia tutti gli elementi di conoscenza per affrontare laicamente la questione, valutando tutti i pro e i contro della reintroduzione delle preferenze, studiandone le forme e la misura e magari anche le eventuali precauzioni da assumere.

I limiti e le contraddizioni delle preferenze sono noti: il costo elevato delle campagne elettorali, il rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata, la sovrapposizione di una competizione intrapartitica con quella tra i partiti, la cristallizzazione di correnti organizzate. Ciò detto, se tuttavia il legislatore reputa di assumere questa decisione – e può farlo perché



in un determinato momento storico e politico si può ritenere di dover lasciare spazio al diritto dell'elettore di esprimersi direttamente a favore di un candidato tra quelli presenti nella lista prescelta attraverso il sistema delle preferenze – inviterei ad una riflessione per adottare alcuni accorgimenti. Mi riferisco, in primo luogo, alla possibilità di porre dei limiti di spesa per le campagne individuali, che siano realistici, evitando tetti troppo bassi che sarebbero inevitabilmente aggirati. In secondo luogo, ritengo necessario approfondire la definizione nell'ambito di alcune fattispecie di reato. Mi riferisco al voto di scambio e al traffico di influenze illecite, fattispecie che vanno attentamente valutate, perché il confine con l'attività politica lecita, necessaria alla ricerca del voto di preferenza, è piuttosto labile e incerto. È noto, infatti, che il voto di preferenza è solo in misura ridotta un voto di opinione, salvo che per i *leader* e i candidati televisivamente e mediaticamente più noti, e che esso viene espresso in misura diversa nelle diverse aree del Paese.

PRESIDENTE. Vorrei pregare i nostri ospiti, proprio per consentire che nell'ambito della presente audizione possano essere soddisfatte le richieste di chiarimento dei colleghi, di cercare di contenere, ovviamente nei limiti del possibile, l'intervento introduttivo. Peraltro, le memorie degli auditi – lo ricordo ai colleghi – saranno distribuite e verranno anche pubblicate agli atti dell'indagine conoscitiva e quindi resteranno a nostra disposizione.

Dopo l'intervento del professor Ridola consentirei un primo giro di domande, per poi lasciare la parola al professor Villone.

RIDOLA. Signor Presidente, ringrazio la prima Commissione e la presidente Finocchiaro per avermi concesso l'onore di partecipare all'odierna audizione.

Il mio intervento si incentrerà su alcuni profili generali, senza entrare nel merito degli aspetti tecnici dei sistemi elettorali che sono stati già affrontati negli interventi precedenti.

Mi soffermerò quindi sui profili di costituzionalità del progetto di riforma del sistema di elezione della Camera, profili che considererò alla luce sia della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, in particolare della sentenza n. 1 del 2014, sia, anche, della giurisprudenza di altre corti europee come la Corte europea dei diritti dell'uomo. Questo è infatti un terreno che occorre considerare, tenuto conto che, in materia elettorale, si è formato un patrimonio comune di principi.

D'altra parte, in questo frangente, noi tocchiamo i rami alti dell'ordinamento costituzionale, i principi fondamentali della partecipazione politica, sui quali poggia l'assetto di governo parlamentare delineato dalla Costituzione. Siamo dunque dinanzi al tema della necessaria congruenza della legislazione elettorale con i principi che caratterizzano l'ispirazione democratica della Costituzione.

A proposito di tali principi, mi soffermerò essenzialmente su tre profili: il principio della rappresentatività delle Assemblee elettive, il princi-

pio della stabilità dell'indirizzo politico – la razionalizzazione della forma di governo parlamentare – e il principio della eguaglianza delle *chance* nella competizione politica.

Questi sono i paletti costituzionali nel cui recinto devono collocarsi le opzioni del potere legislativo in materia elettorale la cui discrezionalità è certo ampia, com'è stato rilevato dalla Corte costituzionale, soprattutto perché l'indicazione dei sistemi elettorali non è costituzionalizzata e, tuttavia, deve tenere conto di principi costituzionali che, conformemente alla loro natura, lasciano al legislatore ordinario margini flessibili, ma pongono, allo stesso tempo, un vincolo di ottimizzazione tanto più stringente considerato che, al riguardo, tocchiamo davvero le basi del principio democratico del nostro ordinamento costituzionale.

Aggiungo un'ultima considerazione preliminare: il rilievo dei principi costituzionali che presidiano la materia elettorale si irradia su uno scenario complesso, il quale richiede di tener conto delle interrelazioni tra i diversi aspetti della materia elettorale: traduzione dei voti in seggi, scelta e/o designazione degli eletti, dimensione dei collegi. Tutto si tiene in questa materia e soprattutto le implicazioni costituzionali devono essere considerate avendo presenti tutti questi aspetti.

Prima di svolgere alcune brevi osservazioni sul merito del testo, desidero dire qualche parola sulla questione, in questi giorni molto dibattuta, del rapporto tra la riforma della legge elettorale della Camera e la riforma del bicameralismo e sulle conseguenze di una possibile divaricazione tra i sistemi di elezione delle due Camere, nel caso in cui la nuova legge elettorale entrasse in vigore prima della conclusione dell'*iter* di riforma costituzionale. Ebbene, pone tale questione profili di costituzionalità? E ancora, le indicazioni che emergono dalla sentenza n. 1 del 2014 offrono resistenza a questo scenario?

Al riguardo, credo che occorra tenere distinto il profilo politico dai profili di costituzionalità. Personalmente auspico che il complessivo disegno di riforma istituzionale (legge elettorale per la Camera e riforma del Senato) giunga a compimento, sebbene abbia, quanto alla seconda, già espresso perplessità su alcuni aspetti. Non mi nascondo, inoltre, le incognite di instabilità politica che deriverebbero dalla coesistenza di sistemi di elezione differenti, soprattutto con riferimento alle dinamiche della relazione fiduciaria.

Occorre tener presente, però, che alla luce del vigente quadro costituzionale non sembra corretto escludere differenze nella composizione e nei rapporti di forza tra le due Camere e che, prima delle modifiche elettorali del 1993, il disegno dell'articolo 94 si è coniugato con sistemi di elezione differenti delle due Camere, sebbene – e questo va ricordato – nel quadro di un sistema politico partitico più strutturato, o almeno con caratteristiche tali da esprimere una sostanziale omogeneità politica nella composizione delle due Camere.

Ho presente al riguardo l'obiezione, posto che, con riferimento al premio di maggioranza del Senato assegnato su base regionale, la Corte ha ritenuto irragionevole, nel confronto con la corrispondente disciplina

prevista alla Camera, il ricorso ad un meccanismo premiale non idoneo al raggiungimento dell'obiettivo di assicurare nelle due Camere la formazione di maggioranze stabili. Ma attenzione, la motivazione della Corte si è mossa all'interno di un percorso argomentativo volto a censurare la coerenza interna al sistema configurato dalla legge del 2005. Non mi sembra pertanto convincente far discendere da questo passaggio un'indicazione circa la necessaria omogeneità dei sistemi di elezione delle due Camere e un'indicazione ostativa su questo punto nei confronti della discrezionalità del legislatore. Certo, sono possibili soluzioni diverse che sono già state ricordate nell'intervento precedente: l'estensione dell'«Italicum» al Senato, la sospensione dell'applicazione della nuova legge elettorale della Camera in attesa che si concluda l'*iter* di riforma, ma si tratta, per l'appunto, di scelte di carattere politico, laddove per quanto riguarda la questione di costituzionalità personalmente credo che occorra avere una posizione flessibile.

Vengo ora rapidamente a qualche osservazione sul merito del testo in esame relativamente ai due profili, già evidenziati, al centro della motivazione della sentenza n. 1 del 2014 e che sono molto presenti anche nella relazione della presidente Finocchiaro: rapporto fra rappresentatività delle Assemblee, stabilità ed indirizzo politico ed eguaglianza delle *chance* nella competizione politica, ciò con due avvertenze. Quanto al primo punto, cioè il bilanciamento tra rappresentatività e governabilità, ricordo che è proprio dei principi costituzionali il fatto che essi non si prestino a trovare applicazione secondo uno schema «tutto o niente», ma si aprano a concordanze pratiche e ad una applicazione secondo un *non modo sed etiam*.

I principi devono essere bilanciati, trovando sviluppi che ne valorizzino la potenzialità espansiva, attraverso un giudizio di ponderazione, il quale non può in alcun caso condurre alla totale compressione o al completo sacrificio di un principio rispetto all'altro.

La premessa è importante per configurare quella che Alexy ha chiamato *Gewichtsformel*, ossia il criterio per soppesare i principi in gioco. Non mi sembra dubbio che, sul terreno della disciplina dei sistemi elettorali proporzionali (di questo infatti discorriamo, sebbene in un quadro di marcata correzione in senso maggioritario della formula base del proporzionale), il criterio della rappresentatività delle Assemblee elettive debba costituire quello prevalente e che l'altro criterio, ovvero la stabilità dell'indirizzo politico, acquisti nella ponderazione una forza espansiva tanto maggiore quanto più strutturati risultino i congegni costituzionali di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, attraverso il rafforzamento della posizione del primo ministro o la sfiducia costruttiva. Ripeto quello cui ho già accennato e cioè che, in questa materia, ho l'impressione che davvero tutto si tenga.

Anche per quanto riguarda la questione dell'uguaglianza delle *chance* si pone un problema di equilibrio tra due profili che sono stati molto presenti nel dibattito scientifico nel nostro come in altri Paesi, soprattutto in Germania, e da noi, in particolare, per quanto attiene alla materia del fi-

nanziamento pubblico ai partiti. Nel principio di uguaglianza delle *chance* sono presenti due aspetti: il consolidamento della formazione di soluzioni alternative sorrette dalle dinamiche maggioritarie espresse dal sistema politico e il principio di apertura pluralistica dello spazio pubblico e, perciò, di apertura a congegni che facilitino la mobilità nel sistema politico, ossia favoriscano le possibilità, facendo argine alla cristallizzazione dei rapporti di forza. Anche in questo caso si aprono margini delicatissimi alla ponderazione tra i due aspetti dell'uguaglianza delle *chance*.

Sulla base di queste indicazioni, vengo rapidamente e conclusivamente a toccare alcuni dei punti caratterizzanti la riforma.

Per quanto riguarda il premio di maggioranza, dalla sentenza della Corte costituzionale risulta chiaramente che la ponderazione tra rappresentatività e governabilità richiede uno scrutinio stretto. La giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, peraltro richiamata dalla sentenza n. 1 del 2014, parlerebbe di *Übermaßigkeitsverbot*, divieto di eccessività, comprensivo di tre aspetti: idoneità allo scopo, proporzionalità in senso stretto, necessità della misura ai fini del raggiungimento dell'obiettivo contrastante.

Diventa qui centrale la questione della misura del sacrificio più tenue della rappresentatività. Quale è tale misura? Mi sembra che il testo in esame vada incontro, in linea generale, alle indicazioni emerse dalla sentenza n. 1 del 2014. Sono convinto che un criterio di giudizio – ma svilupperò questo concetto nel testo scritto che mi riservo di consegnarvi – possa essere anche rapportabile, come avviene nella giurisprudenza delle corti di altri Paesi, ad una valutazione empirica dei *trend* del consenso elettorale.

Quanto alla questione dell'attribuzione del premio alle coalizioni o alle liste, personalmente riterrei il premio alla lista più corretto sotto il profilo costituzionale.

La rilevanza costituzionale delle coalizioni si connette con congegni della forma di governo orientati in senso maggioritario. Richiamo le *Koalitionsverhandlungen* nell'esperienza tedesca come anello di congiunzione tra i rapporti di forza tra i partiti scaturiti dalla competizione elettorale e la formazione della maggioranza sull'indirizzo politico. Il premio alla coalizione può andare bene, laddove si sia in presenza di una istituzionalizzazione, almeno in via convenzionale, delle *Koalitionsvereinbarungen* e dei *Koalitionsverträge*.

Dove la forma di Governo non favorisce l'istituzionalizzazione delle coalizioni, come è stato detto, abbiamo non coalizioni in senso stretto (coalizioni per l'indirizzo politico), ma aggregazioni elettorali. Il premio a queste aggregazioni, oltre a profilarsi come un fattore di forzatura della trasparenza e della *responsiveness* della fase elettorale del processo politico, non sembra adeguato allo scopo e, dunque, appare una soluzione elittica, sia rispetto alla garanzia della rappresentatività, che distorce o semplifica, sia rispetto alla garanzia della governabilità, che non favorisce, in quanto si arresta alla fase della raccolta del consenso.

Ultimi due punti. Le soglie di sbarramento vengono elevate dal testo in esame. Mi permetto in questo caso di avere una posizione critica, che è un corollario di quanto ho detto con riguardo all'equivocità del riferimento alle coalizioni. La parcellizzazione delle soglie è troppo macchinosa. Riterrerei preferibile la soluzione di un'unica soglia riferita alle liste, magari più bassa. La soluzione verrebbe incontro alla indicazione della sentenza n. 1 del 2014 (mi riferisco a quel passaggio della motivazione, di cui a pagina 4 della relazione della Presidente). Soglie troppo elevate, diversificate e ancorate a coalizioni non istituzionalizzate dalla forma di governo rischiano di produrre una compressione della funzione rappresentativa dell'Assemblea, nonché dell'uguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica.

Segnalo la cautela del *Bundesverfassungsgericht* in materia, pur in un contesto, quello tedesco, con una solida e diffusa tradizione di clausole di sbarramento nel diritto elettorale. Con la sentenza del 26 febbraio di quest'anno sulla incostituzionalità della clausola del 3 per cento nelle elezioni europee, la Corte tedesca ha affermato che esigenze di governabilità giustificano misure di contenimento della frammentazione nella rappresentanza parlamentare, ma che queste misure non sono coerenti con i poteri e la collocazione del Parlamento europeo, ma con alcune affermazioni di principio che vanno al di là della questione decisa, perché toccano il significato e la portata sistemica delle soglie di sbarramento. Il principio dell'uguaglianza del voto si radica nell'uguaglianza dei cittadini – ha scritto la Corte tedesca – presupposta dal principio democratico. Da ciò il principio base – che può subire un sacrificio, ma nel quadro di uno scrutinio stretto di costituzionalità – è che il voto di ogni elettore deve avere, in linea di principio, lo stesso peso ed eguali *Erfolgschancen*. Grande cautela, dunque, da parte della Corte tedesca, in quanto le clausole di sbarramento incidono non solo sulla *Funktionsfähigkeit* delle Assemblee parlamentari, ma anche sull'uguaglianza delle *chance* dei partiti e, dunque, condizionano la funzionalità dell'intero processo politico democratico.

Con riferimento alla questione delle liste bloccate siamo in presenza di indicazioni della Corte: la libertà di scelta dell'elettore è compromessa dal solo voto alla lista, senza possibilità di esprimere preferenze. Con due *obiter dicta* della sentenza n. 1 del 2014, la Corte sostiene che il sistema della vecchia legge n. 270 del 2005 non è comparabile né con sistemi di liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri sistemi caratterizzati da collegi di dimensioni ridotte.

Il testo mantiene le liste bloccate, sebbene con aperture a modifiche di cui leggo nella relazione della Presidente: liste parzialmente bloccate, ossia bloccate in testa e aperte, poi, alle preferenze.

Osservo che la soluzione, a prescindere dai profili di costituzionalità, sotto l'aspetto dell'uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive, rischia di produrre esiti modestissimi sulla libertà di scelta dell'elettore in un sistema che si coniuga con collegi molto piccoli e non è neppure comparabile ai sistemi in cui vi è una percentuale di deputati eletti.

Anche in questo caso richiamo un'indicazione che emerge dalla sentenza del 2012 del *Bundesverfassungsgericht* sugli *überhangmandate* (i mandati in soprannumero) per l'elezione del *Bundestag*; mi riferisco all'insistenza della Corte tedesca sul necessario equilibrio, in questa materia, fra il *personenwahl* (la scelta delle persone) e il *verhältniswahl* (l'equilibrio proporzionale). Lascio da parte, rinviando alla memoria scritta, la questione degli effetti negativi indiretti delle liste bloccate sulla democrazia interna dei partiti, questione che è stata molto dibattuta. Dopo molte iniziali incertezze, questo è oggi un principio riconosciuto, che viene desunto dall'articolo 49 della Costituzione; si è cominciato ad attuare parzialmente tale principio con la legge n. 13 del 2014 e non si può negare che rispetto ad esso il sistema delle liste bloccate proceda in controtendenza.

Concludo, scusandomi se ho un po' ecceduto rispetto ai tempi concessi, richiamando ancora l'esigenza di una visione sistemica dell'impatto dei principi costituzionali della materia.

La Corte tedesca, cui faccio ancora riferimento, nella sua giurisprudenza che si è formata in altro campo (mi riferisco ai temi che riguardano l'integrazione europea, dalla sentenza Lissabon fino alle ultime sentenze), ha richiamato spesso questo diritto fondamentale alla democrazia (*Grundrecht auf Demokratie*). Dall'articolo 38, che riguarda il diritto di voto, la Corte tedesca ha desunto il principio di un diritto fondamentale alla democrazia.

L'auspicio è che dalla riforma in discussione tale diritto esca rafforzato, attraverso il massimo di approssimazione possibile fra voto in uscita ed effetti del voto sul risultato in termini di seggi, come perno di quella ottimizzazione dell'equilibrio fra rappresentatività e governabilità. Ringrazio per l'attenzione e mi scuso ancora per aver sforato i tempi.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Ridola. Colgo l'occasione per chiarire l'ellitticità della formula contenuta nella relazione. Io non pensavo affatto, tra le diverse soluzioni, a liste che avessero un certo numero di candidati bloccati e un altro numero soggetto a preferenze. Pensavo invece alla soluzione del listino separato su base proporzionale previsto dal «Matterllum».

MAURO Mario (GAL). Signora Presidente, mi rivolgo agli intervenuti, ringraziandoli per i contenuti che hanno espresso e per l'analisi approfondita che ci hanno fornito.

Ho un quesito da porre che fa un po' da *fil rouge* di tutte queste audizioni e che tocca il tema della soglia da raggiungere per ottenere il premio di maggioranza. Mi sembra, anche alla luce delle riflessioni condotte da ultimo dal professor Ridola in ordine all'opportunità di attribuire il premio alla lista oppure alla coalizione, che potremmo individuare due scenari differenziati nel seguente modo: un premio di maggioranza che è un premio che viene dato alla maggioranza nel momento in cui viene conquistato il 50 per cento più uno dei voti, e che potrebbe sposarsi con il

teorema di un valore più oggettivo per le coalizioni, oppure un premio di maggioranza che è un premio «per fare» maggioranza, che rientrerebbe più esplicitamente nel campo d'azione della lista che viene premiata, la quale fa da guida per proporsi come aggregante di una soluzione che abbia un profilo costituzionale condiviso. In realtà, però, nella formulazione attuale, l'ambiguità è risolta dal fatto che comunque questo premio di maggioranza scatta con un coefficiente molto più basso. Aggiungo che anche se una lista è entrata a far parte di una coalizione prima della tornata elettorale, nulla impedisce che questa coalizione poi si disfi immediatamente all'esito del voto; in questo modo, tuttavia, il vantaggio che la lista avrebbe accumulato capitalizzando per sé il premio di maggioranza la porterebbe a tradire uno degli obiettivi più volte riproposto da chi ha condotto la discussione politica su questo passaggio, cioè il fatto che si conosca anticipatamente il vincitore delle elezioni. In sostanza, se si ottiene il premio per la lista e il giorno dopo quella che doveva essere la propria ipotetica coalizione cambia assetto ed equilibrio, il fatto che la lista sia stata premiata con un premio di maggioranza rilevante non le impedisce di realizzare in Parlamento una coalizione differente da quella che era stata proposta, perché a quel punto il ruolo di perno che questa lista può esercitare è fin troppo eccessivo rispetto agli intendimenti che ci si era proposti attraverso il riconoscimento del premio. Al riguardo mi interessava pertanto comprendere, dalle repliche degli auditi, se essi reputino che si possa affrontare il tema della soglia, comunque intesa, per ottenere l'effetto della governabilità o se sia invece più ragionevole distinguere tra un premio dato alla maggioranza – (laddove si è affermata una coalizione che ha i numeri per ben governare, le si dà un premio per ottimizzare questa capacità di mobilitare il consenso) – e un premio per fare maggioranza, affidando quindi un ruolo di *leadership*, che però dovrebbe essere controbalanciato anticipatamente da altre misure correttive da inserire nel disegno di legge.

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Signora Presidente, vorrei anzitutto ringraziare gli auditi per averci fornito molti ulteriori spunti. Vorrei formulare una domanda che rivolgo a tutti e tre gli intervenuti, partendo però dall'ultimo intervento del professor Ridola, che ha fatto costantemente riferimento ai pronunciamenti della Corte costituzionale tedesca. Com'è conciliabile, a vostro avviso, la contemporaneità del premio di maggioranza e dello sbarramento (al di là della soglia più o meno alta di quest'ultimo) con l'indicazione di trovare un equilibrio, espressa anche nella sentenza n.1 del 2014 della Corte costituzionale, tra il principio di governabilità e quello di rappresentanza? Quando, come nel sistema tedesco, è previsto uno sbarramento, tendenzialmente non vi è un premio di maggioranza; quando invece vi è un premio di maggioranza o di governabilità, non si capisce più quale sia la funzione delle soglie di accesso per la rappresentanza, perché è evidente che il premio di maggioranza distorce la rappresentanza, come del resto sottolineato da diversi intervenuti. Essendoci il

premio di maggioranza, non si comprende il motivo per cui debba esservi un'ulteriore soglia di sbarramento.

Peraltro, nel caso in cui il premio venga dato alla lista, va detto che quest'ultima è già formata, quindi non vi deve essere un'induzione a superare la frammentazione, perché essa a quel punto fotografa la realtà della rappresentanza, atteso che la funzione della governabilità dovrebbe essere soddisfatta attraverso il premio di maggioranza alla lista o alla coalizione stessa.

Alla luce di quanto osservato, la mia domanda è dunque la seguente: come si conciliano la contemporaneità di queste due tecniche, e come esse possono rispondere alle indicazioni del principio di equilibrio tra le due esigenze?

La seconda questione è stata affrontata in particolare dal professor Spadacini all'inizio del suo intervento. Come segnalato anche in altre occasioni, un sistema come quello dell'«Italicum» rappresenta il tentativo di trasporre a livello nazionale il sistema delle elezioni comunali. Tuttavia, torno a ripetere che, in quest'ultimo sistema, quando si va al ballottaggio si vota un sindaco, quindi si hanno dei riferimenti ben precisi; inoltre, nel primo turno la soglia per avere un premio tale da assicurare ulteriore stabilità e garanzia della governabilità è legata al superamento del 50 per cento e non c'è una soglia di accesso più bassa.

La Corte pone dunque una questione che attiene al fatto che nel premio maggioranza non può esservi una sorta di sovrappremio rispetto ai voti effettivamente presi; il problema tuttavia si pone – ed a mia volta lo sottopongo alla vostra attenzione – nel momento del ballottaggio.

Si sono da poco svolte le elezioni regionali il cui andamento dovrebbero far riflettere tutti. In una situazione che vede una specie di diserzione di massa dal voto, noi potremmo trovarci con molta probabilità davanti a un ballottaggio in cui c'è una forza al 37 o al 39 per cento (se si alza la soglia necessaria per ottenere il premio di maggioranza) e un'altra che ha il 19 o il 20 per cento, che magari, come è accaduto spesso nell'ambito delle elezioni comunali, potrebbe tranquillamente vincere; a quel punto, però il premio di maggioranza, anche rispetto al numero effettivo dei votanti, diventerebbe abnorme, per cui potrebbe essere una iperminoranza a ricevere il premio di maggioranza. Vi chiedo quindi come un'ipotesi del genere possa essere conciliabile con i precisi richiami effettuati dalla Corte con la sentenza n. 1 del 2014.

MAZZONI (*FI-PdL XVII*). Signora Presidente, la sentenza della Corte reca due capisaldi, ovvero la rappresentatività e la governabilità. Dal complesso delle audizioni svolte mi sembra invece che si sia posto molto più l'accento sulla rappresentatività piuttosto che sulla governabilità. Da quanto ho compreso il sistema ideale per la maggior parte dei costituzionalisti italiani è il proporzionale puro della prima Repubblica, senza tenere conto di tutti i problemi e i guasti, che la frammentazione partitica ha portato al nostro sistema politico.



Ciò premesso, vorrei rivolgere una domanda al professor Ridola, il quale ha parlato di una compatibilità dei sistemi elettorali europei e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Mi sembrava di aver capito che la Corte costituzionale giudicasse positivamente il sistema spagnolo delle liste corte, ma occorre considerare che quel sistema ha una soglia di sbarramento implicita a due cifre; il sistema tedesco, che è stato più volte evocato, ha una soglia di sbarramento al 5 per cento; in quello francese, un partito che per diverse legislature ha preso voti a due cifre (mi riferisco al Fronte nazionale) e l'ultima volta ha raggiunto il 13,6 per cento ha ottenuto solo due parlamentari. Ebbene, questi Paesi dove la rappresentatività è così maltrattata forse non sono democratici? Pongo questo interrogativo proprio per cercare di capire quale legge elettorale dovremmo approvare, perché se non si tiene conto dell'esperienza politica italiana e dei guasti che ha prodotto la frammentazione, non si fanno passi avanti rispetto ad uno di quei principi, ovvero la governabilità, che la Corte costituzionale ha messo allo stesso livello della rappresentatività.

Seconda domanda. Altri autorevoli costituzionalisti ascoltati nel corso della nostra indagine sostengono che andare a votare con due sistemi elettorali diversi tra Camera e Senato sarebbe incostituzionale; non si tratterebbe quindi di un problema politico, ma di costituzionalità proprio perché, in base alla sentenza della Consulta, se si votasse con il cosiddetto «Consultellum» al Senato e con l'«Italicum» alla Camera il principio della governabilità a tutti gli effetti non sarebbe rispettato. Anche su questo aspetto vorrei il parere di tutti e tre i nostri ospiti.

LO MORO (PD). Vorrei chiedere un chiarimento al professor Ridola.

Il professor Ridola, quanto alle possibili soluzioni, ha parlato della necessità di essere flessibili sotto il profilo della compatibilità di sistemi anche diversi tra Camera e Senato e, al riguardo, ha fatto molti riferimenti alla sentenza della Corte, alcuni dei quali mi piacerebbe approfondire.

Anche lei, professor Ridola, ha richiamato il concetto di governabilità che alcuni suoi colleghi hanno messo in discussione; infatti, sebbene il termine «governabilità» venga utilizzato dalla stessa Corte, alcuni dei suoi colleghi costituzionalisti e un componente della Corte hanno dichiarato di preferire il concetto di stabilità a quello di governabilità.

Quale che sia il termine corretto da utilizzare, mi interessava però capire da lei, stante la sua interpretazione della sentenza della Corte, quale governabilità dovremmo garantire nel caso accettassimo la flessibilità cui lei ha accennato e quindi la possibilità di andare al voto con due sistemi differenti per Camera e Senato. Come consentiremmo questa governabilità e che cosa è la governabilità ed infine a quali principi costituzionali è ancorata quella governabilità cui fa riferimento la Corte?

ENDRIZZI (M5S). Signora Presidente, vorrei tornare sulla questione del secondo turno. Alcuni degli esperti, intervenuti nell'ambito della presente indagine, hanno sottolineato che la Corte costituzionale ha emanato

una sentenza certamente importante, che tuttavia non deve essere interpretata oltre lo specifico di cui si occupa; dovremmo quindi stare al *decisum*, riferendoci alla «legge Calderoli» senza ricavare da quella sentenza eccessive indicazioni che oggettivamente non sono in essa contenute.

Da questo punto di vista, il primo dubbio che mi pongo è se noi dobbiamo ritenere che la sentenza giustifichi, contesti, oppure non si pronunci affatto sul secondo turno, non essendo l'oggetto della sua valutazione.

Ciò detto, nel momento in cui la Corte stabilisce che d'ora in avanti sarà necessario un vaglio costituzionale posto che sulla materia elettorale il Parlamento ha autonomia ampia, ma non assoluta, credo allora che dovremo porci il problema della compatibilità costituzionale di questo secondo turno.

Oggi abbiamo ascoltato alcune considerazioni al riguardo e anche chi si è detto favorevole all'«Italicum» nella nuova formulazione, lo ha fatto proprio segnalando che la sentenza non pone un'esclusione, ma nemmeno una conferma. Da questo punto di vista, vi chiedo se, a vostro avviso, sia prescindibile un ricorso preventivo alla Corte costituzionale nel momento in cui la legge elettorale verrà varata.

La seconda domanda riguarda una questione che ho già posto nella precedente audizione: si parla di distorsione da un punto di vista quantitativo nel momento in cui, nel gioco dell'assegnazione dei seggi, si perde il contatto con la volontà dell'elettore. Se ne parla dal punto di vista implicito, attraverso il meccanismo dei resti e delle circoscrizioni più o meno grandi, ma vi chiedo se non se ne possa e debba parlare anche rispetto al voto di preferenza.

A questo proposito pongo un quesito preciso: esiste un valore che faccia da contraltare nel momento in cui si nega al cittadino il diritto alla preferenza? Infatti, se il voto di preferenza è la massima espressione della scelta diretta e del rapporto tra elettore ed eletto, si può pensare di ridurre questo diritto, se sull'altro piatto della bilancia si contrappone un altro valore. Ebbene, confesso che mi sfugge quale sia il valore da contrapporre e quindi chiedo a voi eventuali ragguagli.

**PRESIDENTE.** Onorevoli colleghi, anche se mi rendo conto che gli interventi dei nostri sono stati molto corposi, vi prego di tentare di riassumere al massimo le domande, per poter sfruttare al meglio la preziosa occasione che abbiamo oggi.

Vorrei porre una domanda anch'io anche se, forse, più che una domanda, è la ricerca della conferma di un'idea. Il problema, sollevato per esempio dal collega Mazzoni, della eventuale incostituzionalità di un sistema elettorale che fosse diverso e che diversamente quindi determinasse la rappresentanza alla Camera e al Senato, non sta nella diversità eventuale dei due regimi, che è già scritta in Costituzione nel momento in cui afferma che il Senato è eletto su base regionale. L'eventuale incostituzionalità, sulla scorta della sentenza della Corte e della giurisprudenza costituzionale, a mio avviso, risiede in un altro aspetto. In pratica il sistema elettorale della Camera prevede un effetto distorsivo della rappre-

sentenza costituito dal premio di maggioranza, al fine del raggiungimento della stabilità di governo. Quindi, in tal caso, si tratta di una ragionevole distorsione della maggioranza, in ragione dell'efficacia dello strumento rispetto alla governabilità. Il Senato, però, non prevede un sistema analogo. Se dunque l'intero sistema elettorale è destinato a non produrre l'effetto della governabilità, quel premio di maggioranza, distorsivo della rappresentanza, diventa irragionevole e, di conseguenza, il sistema non risponde ai principi ribaditi nella sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale.

Avverto tutti i nostri ospiti che, se preferiscono, qualora volessero riflettere sui quesiti che sono stati avanzati, possono riservarsi di rispondere anche per iscritto in un momento successivo.

*CALDERISI.* Signor Presidente, questa volta sarò telegrafico. Al senatore Mauro vorrei dire che la mia risposta è negativa, perché siamo di fronte ad un sistema a doppio turno. Il ballottaggio, di fatto, comporta una investitura diretta alla quale deve necessariamente corrispondere, a mio avviso, l'attribuzione della maggioranza assoluta dei seggi. È in gioco il principio di responsabilità politica, il grande assente nella storia repubblicana di questo Paese.

Forse non è un caso che oggi si voglia individuare un sistema attraverso il quale, invece, tale principio di responsabilità politica venga concretamente e puntualmente affermato. Torno a ribadire che ad un'investitura diretta non può che corrispondere una maggioranza assoluta di seggi che consenta poi di rispondere alle aspettative che tale investitura comporta. Diversamente, il sistema sarebbe addirittura pericoloso, dato che si investirebbe qualcuno della responsabilità di governare, senza poi dargli gli strumenti per farlo. Occorre porre molta attenzione su questo aspetto.

Anche rispetto all'ultima domanda della presidente Finocchiaro, insisto, il problema non è tanto il premio, perché anche nel 1953 era previsto il premio di maggioranza solo alla Camera. Il problema è che in questo caso siamo di fronte ad una investitura diretta e, nel caso non si abbia la maggioranza nell'altro ramo del Parlamento, vi è il rischio di creare una irrazionalità per certi versi pericolosa. Inoltre, si deve considerare anche che il premio verrebbe attribuito in funzione della governabilità che non può essere soddisfatta. Comunque, ciò che mi preoccupa maggiormente è la contraddizione tra investitura diretta e mancanza di una maggioranza. Questo è un elemento su cui invito a riflettere.

La senatrice De Petris ha posto una domanda in merito alla compatibilità del premio con lo sbarramento. Ritengo che se lo sbarramento fosse elevato potrebbe porsi un problema perché, una volta che si garantisce la governabilità con il premio di maggioranza, non vi è ragione di uno sbarramento elevato. Ma attenzione a pensare che sia possibile un sistema senza alcuno sbarramento esplicito, perché in tal caso avremmo, di fatto, uno sbarramento implicito allo 0,20 per cento (i seggi da distribuire sarebbero all'incirca 277, e ogni punto percentuale darebbe diritto a circa cinque seggi). Ora, pensare di avere un sistema che consenta una frammen-

tazione così esasperata andrebbe anche ad inficiare la logica di un sistema basato sulle liste. Quindi abbassare la soglia va bene, ma immaginare che non debba esserci affatto mi sembra una ipotesi da evitare.

Per quanto riguarda il ballottaggio, è la maggioranza assoluta degli elettori che decide, peraltro in un sistema dove non dobbiamo considerare soltanto la legge elettorale. Ci accingiamo a introdurre una modifica che ha implicazioni nel funzionamento complessivo del nostro sistema istituzionale, ed è per questo che la riforma al nostro esame va abbinata alla riforma costituzionale e non può essere fatta a prescindere, appunto perché vengono introdotte modifiche che, come già evidenziato, si tengono insieme: riforma costituzionale e riforma elettorale a doppio turno, infatti, non possono essere scisse l'una dall'altra.

Infine, in riferimento al quesito posto dal senatore Mazzoni, sottolineo che non mi sembra che questo sistema non tenga conto della governabilità, tant'è che prevede addirittura il ballottaggio. Quanto poi alla scelta tra coalizioni o liste, occorre fare attenzione perché oggi, valutando come ha funzionato il sistema, i partiti minori hanno comportato problemi soprattutto nell'ambito delle coalizioni. Quello che ha di fatto ostacolato la governabilità è stato proprio questo fattore, cioè l'aver formato coalizioni insincere, nelle quali si metteva dentro di tutto un po', senza preoccuparsi se questi soggetti avessero l'omogeneità necessaria a garantire poi l'attuazione di un programma di governo.

Quindi, a mio avviso, attribuire il premio alla lista è una scelta molto significativa e rappresenta veramente un cambio salutare, l'ho già detto e lo ribadisco. Certamente, assegnando il premio alla lista, il fenomeno si può in qualche modo riprodurre, perché al posto delle coalizioni di liste potremmo avere liste di coalizione; ritengo tuttavia che i problemi che potrebbero scaturire da un sistema basato sul premio alla lista sarebbero comunque minori perché le componenti di quella lista dovrebbero rinunciare al loro simbolo, alla loro identità e dovrebbero avere delle regole interne, che invece nel caso di coalizioni di liste vengono quasi sempre a mancare.

*SPADACINI.* Signora Presidente, il senatore Mauro metteva in relazione l'entità delle soglie con l'attribuzione del premio alla lista, ovvero alla coalizione; mi pare che, a questo riguardo, si dia troppa enfasi alla sostituzione del meccanismo premiale a favore della coalizione con un meccanismo a favore della lista. Forse è un'impressione dovuta alla peculiare situazione politica della fase attuale, in cui vi è un partito che ha un consenso decisamente più elevato degli altri.

In contesti più competitivi, è del tutto evidente che la lista può facilmente divenire una coalizione al proprio interno. D'altro canto, perfino il meccanismo della legge Calderoli che prevedeva le coalizioni aveva dinamiche diverse a seconda che il sistema politico fosse in una fase molto o poco competitiva. Le coalizioni del 2008, ad esempio, con un centrodestra particolarmente forte, erano coalizioni ridotte all'osso; le coalizioni del 2006, in una fase politica più competitiva, erano invece molto ampie.

Questa dinamica si riprodurrebbe in sede di premio alla lista. In un contesto molto competitivo, le liste diventerebbero di fatto coalizioni. Va detto però che l'esito è del tutto imprevedibile, perché potrebbe anche aggravare gli effetti di disrappresentatività e la distorsione. Potrebbe, cioè, capitare che le liste non si organizzino come coalizioni e che, quindi, una lista con una percentuale di voti molto bassa ottenga, poi, un premio molto elevato e la distorsione in tal caso diventerebbe ulteriormente intollerabile.

In realtà, mi sembra che il tema del premio alla lista o alla coalizione venga affrontato con molta enfasi ed è diventato molto popolare affermare che chi vince prende tutto e il giorno stesso delle elezioni ottiene la maggioranza. In questo panorama, il premio alla lista è migliore del premio alla coalizione, ma penso che le problematiche restino comunque e, in realtà, siano molto simili sia che il premio vada alla lista, sia che vada alla coalizione.

Quanto alla soglia minima necessaria per ottenere il premio, ho già detto che, a mio avviso, il problema fondamentale è che, in questo caso, non è prevista alcuna soglia minima affinché il premio scatti. In questo progetto di legge il premio scatta sempre, scatterà pure al secondo turno, ma c'è comunque. Pertanto la distorsione è potenzialmente gigantesca.

*CALDERISI.* Ma è la maggioranza assoluta che decide a chi attribuire la maggioranza dei seggi, quindi il premio non c'è.

*SPADACINI.* No, il premio c'è, eccome! Nel merito non è vero che c'è chi ottiene la maggioranza assoluta. È la maggioranza assoluta degli italiani che è costretta a scegliere tra due minoranze; per forza poi che, una volta costretta a scegliere, una parte ottiene la maggioranza assoluta dei voti. Diversamente questo non accadrebbe. O meglio, potrebbe accadere anche al primo turno, se noi ammettessimo soltanto due competitori.

Il sistema è congegnato in questo modo, perché effettivamente si vuole raggiungere ciò che in una forma di governo parlamentare non è raggiungibile; si dice infatti che questo è un sistema che deve produrre l'elezione sostanzialmente diretta del capo del Governo e nel doppio turno ciò è plasticamente evidente. Questo meccanismo, come congegno giuridico e come conseguenza giuridicamente predeterminata della legge elettorale, non esiste in alcun ordinamento democratico. Esistono forme di governo che prevedono l'elezione diretta dell'Esecutivo: sono le forme di governo presidenziali, in cui si elegge direttamente l'Esecutivo, e lo si può fare a un turno o a due turni, ma l'elezione diretta dell'Esecutivo non si trascina appresso la composizione di una maggioranza delle Assemblee parlamentari sempre conforme all'Esecutivo, perché le forme di governo che contemplano l'elezione diretta dell'Esecutivo non prevedono anche che il Parlamento sia un gentile regalo attribuito al *leader* che ha vinto il plebiscito. Infatti, la rappresentatività del Parlamento resta sempre elemento centrale in ogni forma democratica quanto alla funzione legisla-

tiva; tant'è che le forme di governo presidenziali sono concepite come forme di governo in cui il potere non è mai concentrato e molto spesso occorre combinare colori politici diversi negli organi che rivestono funzioni diverse. Ciò detto, vedo che nel sistema prefigurato si produce di fatto un ribaltamento nei rapporti tra gli organi di vertice e di indirizzo politico dello Stato. Esistono infatti due forme: una in cui entrambi gli organi sono di derivazione popolare diretta – il presidenzialismo – e sono separati non solo quanto a funzioni, ma anche quanto a legittimazione politica; l'altra è la forma di governo parlamentare, in cui un solo organo è eletto – il Parlamento – e il Governo è derivato. In questo progetto di legge mettiamo in piedi un meccanismo che ribalta questa struttura, perché di fatto produce un meccanismo di elezione diretta, cui accede ancillarmente la composizione delle Camere, che poi rischiano di non essere rappresentative e di funzionare molto male.

PRESIDENTE. Le chiedo scusa, professore. Noi abbiamo tempi abbastanza ristretti, perché dobbiamo ascoltare ancora moltissimi soggetti. Se potesse rispondere per iscritto alle altre domande, consentirei al professor Ridola di rispondere alla domanda che gli ha rivolto la senatrice Lo Moro per poi proseguire con le nostre audizioni. Grazie per la collaborazione.

RIDOLA. Signora Presidente, con riferimento all'intervento del senatore Mauro, non c'è dubbio che l'impianto complessivo del progetto di riforma del sistema di elezione della Camera tiene in ampia considerazione le esigenze della stabilità dell'indirizzo politico (anch'io preferisco questa formula a quella della governabilità) e lo fa coniugando due elementi che non è usuale incontrare nel panorama comparatistico: soglie di sbarramento elevate e premio di maggioranza. Questo è già un elemento sul quale è necessario riflettere.

Se poi noi complichiamo ulteriormente questo sistema, già di per sé molto macchinoso, distinguendo un premio alla coalizione e un premio alla lista, credo davvero che rischiamo di introdurre elementi fortemente problematici dal punto di vista dell'equilibrio tra rappresentatività e stabilità dell'indirizzo politico.

Qui vengo, con due battute, a una questione affiorata in molti degli interventi che hanno riguardato la mia relazione iniziale.

Non c'è dubbio che la Corte costituzionale italiana, da alcuni anni, sia divenuta molto più interventista sui temi della forma di governo, seguendo un *trend* che è riscontrabile anche in altre esperienze.

Per quanto riguarda lo scrutinio di costituzionalità sulla legislazione elettorale, permettetemi un'osservazione: i vecchi costituzionalisti ripetevano spesso che la materia elettorale è centrale dal punto di vista dell'organizzazione costituzionale; ma, attenzione, tutto si tiene. Evidentemente le scelte del legislatore in materia elettorale debbono essere coerenti con l'impianto delle norme costituzionali sulla forma di governo.

Oggi il livello di razionalizzazione della nostra forma di governo parlamentare è basso. Il senatore Mazzoni faceva l'esempio della Spagna e della Germania, ma in tal caso siamo nell'ambito di ordinamenti nei quali la razionalizzazione del modello parlamentare ha raggiunto livelli molto più elevati e significativi.

Un ultimo problema riguarda la dibattuta questione del rapporto fra la riforma della legge elettorale per la Camera e la riforma del Senato. Al riguardo, mi sono limitato semplicemente a fare un'osservazione sull'interpretazione della sentenza n.1 del 2014, che si muove all'interno di un giudizio sulla coerenza interna alla legge 270 del 2005. Nello specifico mi sembra forse una forzatura trarre da alcuni passaggi della sentenza n. 1 del 2014 un'indicazione in qualche modo ostativa alla permanenza, sia pure provvisoria, di una diversità fra il sistema di elezione della Camera e quello del Senato. Ho già detto che personalmente sono molto preoccupato di un'evenienza di questo genere; ma – ripeto – la ritengo una questione anzitutto di carattere politico piuttosto che di natura costituzionale.

*VILLONE.* Signora Presidente, tralascerò le considerazioni di dettaglio, dal momento che al riguardo ne abbiamo già ascoltate molte, peraltro pregevolmente esposte dai colleghi che mi hanno preceduto; non intendo ripetermi quindi con una riflessione ulteriore, anche perché non so quanto di questo dettaglio resisterà al terremoto che si è verificato con la tornata elettorale di due giorni fa, essendo tra coloro che non ritengono che si sia trattato di un evento privo di sostanziale importanza. Uno degli aspetti che certamente risentirà di quanto accaduto è proprio il profilo, che è stato appena ricordato, e che riguarda l'opportunità di attribuire il premio alla lista o alla coalizione.

Mi pare del tutto evidente che si tratta di un modello che si adatta ad un contesto nel quale c'è un partito egemone e ci sono alcuni partiti satelliti e in cui può avere un senso dare il premio alla lista e non alla coalizione. Supponiamo però che ci siano due o tre partiti alla pari e che la prossima coalizione di centrodestra sia composta da Forza Italia e dalla Lega di Salvini, più o meno allo stesso livello. In tal caso che cosa succederebbe? Devo dire che sarebbe divertente vedere che cosa ne scaturirebbe.

È chiaro che oggi sarebbe un azzardo porre in termini normativi una scelta che fissa una soluzione su un contesto che è veramente difficile prevedere. Quindi il dettaglio a questo punto è politicamente difficile da prefissare.

Preferisco allora sottolineare alcuni punti che sono emersi nelle audizioni che fin qui ho ascoltato ed anche in quelle dei giorni scorsi, che ho avuto modo di leggere; si tratta di punti che forse andrebbero meglio sottolineati.

Io non credo che sia stata veramente capita a fondo la portata della sentenza n.1 del 2014 della Corte costituzionale. Se n'è parlato tanto, ma non si è colto il senso di quello che è accaduto. Tra l'altro, come

credo che tutti sappiano è poi sopravvenuta la sentenza della Corte di cassazione del 14 aprile di quest'anno (sentenza n. 8878 della prima sezione), la quale, facendo seguito alla sentenza della Corte costituzionale, ha conclusivamente stabilito che i ricorrenti hanno ricevuto un danno nel loro diritto. Leggo alcuni passaggi di tale sentenza: «non hanno potuto esercitare il diritto di voto nelle elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica (...) secondo le modalità, previste dalla Costituzione». La Corte di cassazione ha quindi condannato le amministrazioni interessate alle spese.

Noi in realtà dobbiamo essere grati del fatto che non abbiamo una vera *class action* come avviene negli Stati Uniti, altrimenti in questo Paese sarebbe successo un vero terremoto! Noi, invece di avere l'*opt-out* degli Stati Uniti, abbiamo l'*opt-in*, una «robetta» piccola piccola, che pesa pochissimo, altrimenti c'è da immaginarsi che cosa verrebbe fuori da un'iniziativa di questo genere!

Il punto è che tutti coloro che sono seduti in questa stanza, nessuno escluso, hanno ricevuto un danno, questa è ormai la conclusione. Le massime sedi giurisdizionali di questo Paese l'hanno affermato sotto il profilo del merito e sotto il profilo della costituzionalità. Questo punto non è più in discussione e che cosa verrà dopo non lo sappiamo.

Allora, che cosa è successo davvero? Vedete, la Corte costituzionale ha cambiato la posizione del diritto elettorale e della legge elettorale nel mondo giuridico del nostro Paese, proprio perché ha fissato con molta chiarezza la natura del diritto fondamentale e inviolabile (il diritto di voto) e ne ha definito il peso. Segnalava poco fa il collega Ridola che una volta i costituzionalisti erano soliti dire che la legge elettorale era materia di decisione politica. Ed è così; si diceva che su questo argomento c'era la discrezionalità del legislatore. Che cosa allora è cambiato? È chiaro adesso che, se uno dice che la legge elettorale è rimessa al decisore politico, in realtà sta rimettendo il diritto di voto al decisore politico. Di questo però non ci accorgiamo adesso, certamente no. Come ovvio, era vero anche prima. Ma prima che cosa c'era di diverso? La risposta a questa domanda è che il diritto di voto, la libertà e l'eguaglianza del voto non hanno mai presentato profili di sofferenza o di problematicità nel nostro Paese, perché, ovviamente, quando il sistema si fondava sul proporzionale con liste e preferenze, era *in re ipsa* il riconoscimento della libertà e dell'eguaglianza del diritto di voto. Quindi, che bisogno c'era di tutelarle? Era il sistema politico che garantiva il diritto di voto, perché, con quel sistema elettorale, libertà ed eguaglianza del voto erano fuori discussione. Anche quando si è passati al maggioritario di collegio, seppur con qualche affanno, questo riconoscimento comunque è rimasto, e questo perché bene o male il maggioritario di collegio dà a ciascuno quello che ha. Chi vince, vince e chi perde, perde; sostanzialmente, esso fornisce una fotografia dell'esistente, senza distorsioni artificiose dell'esito del voto. Questa è la grande differenza fra il maggioritario di collegio e il premio di maggioranza, differenza che non sempre viene colta nella sua portata reale. Sembrano essere la stessa cosa, ma non lo sono. Possono dare lo stesso esito in



termini di seggi, ma sono profondamente diversi nel funzionamento e nel significato, alla luce della Costituzione, cosa che non viene invece colta.

Quando allora il sistema si è rotto? Quando si è passati alla «legge Calderoli», perché in tal caso è cominciata la sinergia tra soglie alte e premi di maggioranza fortemente distorsivi e artificialmente modificativi dell'esito elettorale. Il premio di maggioranza significa infatti che io prendo un pacchetto di voti, lo tolgo ad alcuni e lo do ad altri, a prescindere dai consensi. È questa la profonda distorsione ed è lì che si è rotta la convenzione, in base alla quale il sistema politico in realtà garantiva di per sé il voto libero ed eguale ed è quindi nata la necessità che il giudice di costituzionalità se ne occupasse. Non era necessario prima, ma lo è diventato in quel momento, perché è in quella fase che si è creata la tensione e la pressione. Mi sembra che ciò sia stato compreso perfettamente dalla Corte costituzionale, come si evince da una frase della sentenza che, a mio avviso, costituisce la chiave per capire che cosa ha veramente fatto la Corte stessa. La Corte afferma infatti che le leggi elettorali «non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato». Questo è quanto afferma la Corte a proposito dell'ammissibilità, perché, come forse molti sanno, non pochi costituzionalisti avevano dubbi e tuttora ne hanno circa il fatto che la Corte possa occuparsi del tema; doveva invece farlo per quella stessa ragione, che la Corte evidenzia. Certo, è una forzatura rispetto alla precedente giurisprudenza della Corte e forse anche rispetto al modello del giudizio di legittimità in via incidentale, ma è anche del tutto nuova la situazione che si è creata con questa rottura della convenzione per cui è il sistema politico che guarda al diritto di voto, facendo un certo tipo di scelta sul sistema elettorale. Pertanto, la Corte risolve questa situazione puntando tutto sul diritto di voto come diritto fondamentale e inviolabile. Quindi, si passa da una lente che è quella del sistema politico e della discrezionalità del legislatore a una che guarda al diritto inviolabile e fondamentale. Ciò comporta una profonda inversione nella logica della valutazione della costituzionalità, perché insieme al diritto inviolabile e fondamentale vengono utilizzati i criteri di necessità e di proporzionalità, che la Corte specificamente usa e sottolinea fortemente. Conseguentemente, il diritto inviolabile fondamentale si può toccare o limitare, ma questo lo si può fare soltanto nei limiti in cui sia strettamente necessario per la tutela di beni parimenti protetti in Costituzione e soltanto fino al punto in cui quella tutela è indispensabile. Non oltre. La Corte sancisce in maniera esplicita che se ci sono metodi meno invasivi, vanno preferiti; quindi, se ci sono due metodi A e B che danno lo stesso risultato e uno è meno invasivo dell'altro, non c'è discrezionalità legislativa nella scelta: va adottato quello meno invasivo.

Questo è il contesto nel quale ci muoviamo ed è quello che deve reggere rispetto alle valutazioni delle proposte che si fanno, perché – e qui vengo alla domanda della senatrice De Petris – se faccio una scelta nella quale c'è un bene sicuramente protetto, ovvero la governabilità (la Corte stabilisce che lo è e pertanto non si può non assumere questo dato in partenza), che viene però pienamente e compiutamente protetto, non posso a quel punto usare strumenti ulteriori che risultino ridondanti. Intendo dire che, se garantisco la governabilità con il premio di maggioranza e in più con il ballottaggio, non capisco allora che utilità abbiano le soglie, e che cosa servano in principio.

Ha ragione la senatrice De Petris a chiedere la ragione di tale scelta, considerato che questa somma di misure non è necessaria ai fini della governabilità; non c'è, inoltre, un altro bene costituzionalmente protetto che possa essere bilanciato. Si parla al riguardo della ristrutturazione del sistema politico, ma quello è un bene costituzionalmente rilevante, se si intende perseguire la governabilità attraverso la ristrutturazione del sistema politico. Se si attua questo senza premio maggioranza, si può fare, perché a quel punto c'è bisogno di assicurare la governabilità, riducendo la frammentazione, quindi intervenendo su qual versante; se si prevede però il premio di maggioranza e in più il ballottaggio, allora non si ha più quel bene da proteggere, perché lo si è già protetto e quindi ogni protezione ulteriore diventa ridondante e dunque incostituzionale.

Questa è una logica alla quale non si sfugge. Poi possiamo fare tutte le considerazioni che vogliamo, tecnicamente pregevolissime, ma questa è la realtà.

Vorrei inoltre sottolineare che, passando alla centralità del diritto inviolabile e fondamentale, ci sono dei corollari che non ci inventiamo noi costituzionalisti, ma si assumono automaticamente, sono evidenti nella giurisprudenza della Corte, ma anche in quella delle Corti dei Paesi simili al nostro. Non sono idee che la Corte costituzionale ha preso chissà da dove, ma corrispondono a linee comuni del costituzionalismo, acquisito nei Paesi di democrazia avanzata e moderna, nell'Unione europea.

Passando a quello che ho definito la lente di osservazione del diritto inviolabile e fondamentale, si assumono criteri stringenti di razionalità. Il criterio della razionalità che la Corte usa nella stessa sentenza n. 1 del 2014 è molto più rigoroso, se ha a che fare con diritti fondamentali e inviolabili piuttosto che non con una materia diversa; è molto più rigoroso perché quello in questione è un diritto fondamentale e inviolabile, mi pare che la cosa si spieghi da sé.

Faccio degli esempi: il ballottaggio senza soglia. Il sistema è razionale se si prevede una soglia per il premio e non per il ballottaggio? Ma che razionalità è questa?

Faccio poi riferimento, a titolo di esempio, al caso già posto della scelta tra premio alla lista o alla coalizione, perché anche questo diventa un elemento di razionalità.

Vorrei però fare ulteriori esempi. Supponiamo di avere una coalizione nella quale il partito piccolo non giunge alla soglia, per cui scom-

pare; allora l'elettore che ha diritto di voto, che ha votato per quella piccola lista che non ha una sua rappresentanza, viene negato, anzi il suo voto viene espropriato, ancorché abbia votato per quella coalizione, per quel progetto di governo, per quella maggioranza. Mi chiedo quale sia la razionalità complessiva di questa scelta? Quell'elettore viene penalizzato, sebbene sia pienamente e strutturalmente parte di quella scelta politica d'insieme, perché quella scelta politica è ricaduta su una formazione che sta sotto la soglia del 4,5, del 4, 3 o 2 per cento. Qual è la razionalità che consente, all'interno di una coalizione, di scindere il voto di chi vuole scegliere la piccola lista e di sottopesare quel voto fino ad azzerarlo, rispetto al voto di chi vuole votare per la lista maggiore?

Questi profili hanno possibili spiegazioni in termini di sistema, ma se li osserviamo sotto il profilo del diritto individuale e fondamentale di voto, non reggono, questa è la differenza fondamentale!

Fin qui ho ascoltato considerazioni che guardano al sistema, ma nel sistema ci sono anch'io con il mio diritto personale e individuale, che è inviolabile e fondamentale, e la razionalità che si applica a me non è la stessa che si applica al sistema, ma è diversa e più rigorosa.

Farò ancora un esempio che in questo caso riguarda l'introduzione delle preferenze con l'esclusione dei soli capilista. Non importa come sia formulata questa scelta, quello che importa è che per alcuni tale opzione è prevista e per altri no. Ma allora l'elettore che cosa vota e che può fare? Ha la possibilità di esprimere un voto libero se la sua lista ha una certa dimensione, ma se non ce l'ha? Che cosa significa tutto questo? Quale è la razionalità della scelta, e non sto parlando di sistema (badate bene a questo dato, altrimenti non si coglie il senso), ma del mio diritto individuale fondamentale del voto, la cui eguaglianza è garantita come tale e non come elemento della razionalità di sistema. Questo non viene colto da molti, laddove in questo caso lo scenario è profondamente diverso.

Quindi, quando si parla di necessità, proporzionalità e razionalità, occorre avere la consapevolezza che la sentenza della Corte ha cambiato completamente il copione. Molti invece – certamente non il sottoscritto – , parlano ancora di questi temi come se la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 non fosse stata emessa, visto che fanno riferimento a tutte le problematiche che abbiamo ascoltato ancora in termini di sistema, laddove occorre invece parlare in termini di diritto al voto, libero ed eguale.

Tutto questo va poi inquadrato nel contesto generale. È difficile, infatti, trovare una razionalità di sistema quando esso è instabile. Lo dico nella maniera più piana possibile: quando il sistema traballa ed è soggetto a scossoni, la razionalità di sistema non è facile da trovare ed è per questa ragione che facevo riferimento a quanto si è verificato l'altro ieri.

Così come è certamente ancora più difficile fornire una soluzione razionale rispetto ad obiettivi che, come giustamente veniva ricordato, forse di per sé non si possono realizzare, uno fra tutti quello per cui il giorno stesso delle votazioni si deve poter conoscere il vincitore. Questo è uno

degli obiettivi palesemente non realizzabili in qualsiasi sistema politico, tantomeno quando esso è instabile.

Per questo da tempo sono convinto (ma si tratta di una mia considerazione personale) della necessità di un passaggio al sistema proporzionale per una o due legislature, onde consentire al sistema di stabilizzarsi sulla base di una nuova razionalità, ma ovviamente questo discorso non riguarda il contesto nel quale ci troviamo.

Infine, per quanto riguarda la questione delle due Camere, mi sembra del tutto evidente la ragione per cui si è compiuta la scelta di prevedere una nuova legge elettorale solo per la Camera. Si tratta infatti di una sorta di assicurazione sulla vita della legislatura. Non è infatti questa una scelta che abbia una sua intrinseca razionalità ed è palese che non ce l'abbia; in questo caso, è quindi la variabile politica ad essere decisiva, per cui se adesso cambierà la variabile politica, perché stanno mutando gli scenari, non ci sono problemi.

Sono vere le considerazioni fatte in origine, mi riferisco al fatto che l'Assemblea costituente desse per scontata la possibilità che le due Camere fossero diverse, ad esempio nella durata; del resto ciò emerge anche negli atti dell'Assemblea e non si trattava di una scelta inconsapevole, né sotto traccia. È chiaro, comunque, che quelli da me citati sono precedenti lontani e probabilmente per noi non più significativi.

In ogni caso, al riguardo, non vi è nessun problema tecnico, considerato che si può sia ripristinare il vecchio articolo 2, sia prevedere una norma transitoria, oppure si può lasciare la legge così com'è e valutare che cosa accade.

Certo, se si andasse a votare per il Senato con il «Consultellum» senza toccare il bicameralismo paritario e avendo invece un nuovo sistema per la Camera, non vi è dubbio che si porrebbe un problema politico e istituzionale che, nell'attuale contesto, risulterebbe di significativa importanza. Per questa ragione penso che non si possa che procedere in direzione di una scelta consapevole di tipo diverso.

Se però si intende dare vita ad una legge conforme alla Costituzione (cosa della quale mi permetto di dubitare), il testo oggi al nostro esame deve allora essere rivisto in maniera significativa.

Nel merito ho sentito anche argomentare che, considerati i tempi della Corte costituzionale e delle eventuali impugnative, la legislatura potrebbe comunque andare avanti. Ho sentito persino teorizzare che ormai siamo in un contesto nel quale ogni maggioranza, in ogni legislatura, potrà approvare la legge elettorale che vuole, che, per quanto incostituzionale, potrà comunque arrivare a fine legislatura. Questa lettura potrebbe anche essere tecnicamente fondata, visto che le cose stanno effettivamente in questi termini: la Corte costituzionale ha infatti sancito che questo Parlamento è pienamente legittimato, né è prevalsa l'idea che si dovesse andare celermente a nuove elezioni ed a sostegno di questa decisione ci sono importanti argomenti tecnici, come l'esigenza di garantire la continuità degli organi dello Stato. Non siamo quindi in presenza di una tesi da prendere sotto gamba.

Ciò detto, ho sentito però argomentare anche la tesi secondo cui chi vince elabora la sua legge elettorale e poi, al successivo giro, si deciderà cosa fare!

Io non credo che un Paese moderno e civile possa mettersi in una tale condizione e reputo importante che la legge elettorale risponda a criteri minimi di democrazia e che quindi tenga conto della sostanza ultima e più profonda della sentenza n. 1 del 2014, cosa che la proposta in discussione certamente non fa.

*D'ONOFRIO.* Signora Presidente, dato che vorrei che tutti i colleghi avessero la possibilità di farsi ascoltare, la prego di avvertirmi se dovessi dilungarmi oltre i quindici minuti. Mi auguro comunque di parlare meno perché, a questo punto, sarebbe importante che parlassero tutti.

Vorrei toccare pochi argomenti, con la consapevolezza che il fattore tempo ci divide radicalmente: il tempo del pensiero costituzionalistico tende ad andare oltre la legislatura in atto, laddove il tempo della decisione politica tende ad essere radicato nella legislatura in atto. Questo è un problema strategico e non è soltanto di oggi. Il tempo del pensiero è un tempo lungo, il tempo della decisione politica è legato, appunto, alla legislatura in atto.

Da questo punto di vista la sentenza della Corte costituzionale è intervenuta per la prima volta – non lo ignoriamo – in una materia tradizionalmente ritenuta di totale competenza parlamentare e lo ha fatto parlando di principi costituzionali per loro natura non rimessi alle maggioranze parlamentari. Questo è un problema molto delicato: lo è per noi, chiamati a dare un qualche ausilio ai decisori politici, e lo è per i politici i quali, ovviamente, possono non tener conto del fatto che il tempo del pensiero sia diverso da quello dell'azione politica.

Lo dico perché – è stato segnalato prima e sono del tutto d'accordo – con questa legge elettorale, pensata contestualmente ad una riforma costituzionale che invece, per ragioni procedurali, viene affrontata in modo diverso, rischiamo di ottenere un risultato mostruoso sul piano costituzionale. La connessione tra la legge elettorale e la riforma costituzionale può produrre un risultato inimmaginabile dal punto di vista della violazione dei principi costituzionali che la Corte ha posto all'origine della sua sentenza, non casualmente adottata – come è stato prima ricordato – in riferimento alla legge elettorale, che pure ritiene essere di larghissima discrezionalità parlamentare.

I due parametri che la Corte costituzionale ha assunto, la proporzionalità e la ragionevolezza, non rientrano nei tempi della legislatura che si conclude. Proporzionalità e ragionevolezza sono criteri costituzionali che necessitano di un lungo tempo di riflessione e che richiedono necessariamente anche un tempo di riforma costituzionale. Se la si vuole affrontare direttamente, che, per ovvie ragioni, in quanto tale, non è fattibile nei tempi della legge elettorale.

Questa Commissione non è più di fronte a problemi generici, considerato che ha già esaminato una riforma costituzionale nella quale ha ri-

tenuto – in modo costituzionalmente contraddittorio, ma questa è una mia opinione di cui parlerò successivamente – di andare verso il modello monocamerale.

Tendo quindi a considerare la legge elettorale all'interno di quel modello, che non è quello più o meno gradito in linea di principio, ma quello che è stato effettivamente deliberato dalla Commissione affari costituzionali, non molto tempo fa. Quel modello costituzionale ha dei tempi di attuazione che non sono quelli della legge elettorale.

Essi richiedono una riflessione politica complessiva, che non so se sia stata compiuta. Dal nostro punto di vista, possiamo essere indifferenti a questo aspetto, ma rimane un punto fondamentale. Dal punto di vista della decisione parlamentare e senatoriale le due questioni sono connesse, perché hanno una diversità di tempo nella realizzazione, dal punto di vista procedurale, ma hanno un'identità di tempo nel pensiero.

Il contributo che mi auguro di dare in questo momento riguarda quindi alcune questioni relative alla legge elettorale in quanto tale e una questione di fondo relativa al contesto costituzionale in cui essa si inserisce.

Lo faccio perché la Commissione ha già votato l'altro atto, relativo alla riforma costituzionale, e dunque ritengo che tale connessione faccia parte delle questioni che hanno concorso a tale deliberazione. La Commissione potrebbe poi essere chiamata a un ripensamento, quando tornerà dalla Camera dei deputati un testo di riforma costituzionale, che potrebbe non essere identico a quello votato dal Senato. Non sappiamo se la Camera dei deputati voterà un testo identico a quello del Senato: sembra di capire di no, ma ancora non lo sappiamo.

Voglio dunque porre alcune questioni a proposito della legge elettorale.

La prima riguarda il premio di maggioranza. Come molto opportunamente è stato chiesto in precedenza, dobbiamo capire se si tratta di un premio per formare una maggioranza o se si tratta di un premio che si dà a una maggioranza che esiste: è questa una questione dirimente. Se viene dato a una maggioranza che esiste, il premio può essere concesso solo dopo che si consegue la maggioranza dei voti e non prima. Se il premio serve invece per raggiungere una maggioranza, che potrebbe non esserci, si tratta di una cosa diversa e in questo caso mi permetto di fare un rilievo, anche se temo di essere isolato, ma non lo faccio solo all'indomani del risultato delle elezioni regionali in Emilia Romagna e in Calabria, visto che lo avevo già sostenuto e scritto mesi fa, nell'ambito della cosiddetta commissione dei «saggi», di cui anche altri colleghi qui presenti facevano parte. Lo avevo detto allora e il risultato elettorale degli ultimi giorni ha confermato questa mia riflessione. Se il risultato elettorale è inferiore alla maggioranza assoluta dei votanti, il principio da richiamare è quello che la Costituzione vigente usa a proposito del *referendum*, per la cui validità si fa riferimento alla maggioranza degli aventi diritto al voto. Dunque, a proposito della modifica al testo di cui parla la Presidente, ritengo che la quota del 40 per cento da raggiungere per avere il premio non

debba essere riferita al 40 per cento dei votanti, ma al 40 per cento degli aventi diritto al voto.

Introdurrei dunque, come soglia superata la quale viene assegnato il premio di maggioranza, o la soglia del 50 per cento dei votanti o, se non si raggiunge tale soglia, una percentuale inferiore, ma calcolata sugli aventi diritto al voto.

Prevedere una soglia del 40 per cento degli aventi diritto al voto renderebbe evidente, per la prima volta in materia elettorale, un principio che nella Costituzione è previsto in materia referendaria. Mi riferisco al *quorum* di validità del *referendum*, previsto dall'articolo 75 della Costituzione.

**BARBERA.** In quel caso si fa riferimento al *referendum* abrogativo, non a quello costituzionale.

**D'ONOFRIO.** Mi fa piacere che il collega Barbera lo ricordi: si tratta del *referendum* abrogativo di una legge, che per sua natura è parlamentare. Perché il popolo intervenga contro una legge votata dal Parlamento è necessario che voti la maggioranza degli aventi diritto al voto. Questo è il principio costituzionale che chiedo di introdurre anche nel caso in esame. Se c'è una maggioranza popolare dei votanti, deve essere almeno del 50 per cento. Se non si arriva a tale soglia, qualunque soglia inferiore deve essere calcolata sugli aventi diritto al voto. Ritengo che questo sia un tema determinante, anche per stabilire la soglia sopra la quale si evita il ballottaggio. Il premio dovrebbe essere dato, infatti, in primo luogo a una maggioranza che c'è, perché si è conseguito il 50 per cento più uno dei voti, ovvero la maggioranza popolare. È un valore costituzionale che la Corte ritiene non superabile dal punto di vista della razionalità minima, a meno di non voler violare il principio di non contraddizione, che da Aristotele in poi ha retto il principio di razionalità, che consideriamo un fatto normale del nostro modo di pensare.

Fino a quando non cambieremo questo nostro modo di pensare razionale, mi atterrò quindi alla razionalità basata sul principio di non contraddizione. In secondo luogo, se si ha meno del 50 per cento dei voti validi, il premio può essere assegnato qualora si superi una soglia, che però, qualunque sia il valore numerico prescelto, deve essere rapportata agli aventi diritto al voto. Si tratta di una questione che temo non sia stata molto frequentemente dibattuta, anche in dottrina: il raccordo tra la norma referendaria e la norma legislativa elettorale fa parte dell'idea di Costituzione, di popolo e di democrazia che si hanno in mente. Si possono ovviamente avere idee diverse, ma le idee in questa materia erano tali durante la Costituzione e devono rimanere identiche oggi. Anche nella seconda Costituzione, non possiamo avere una idea diversa di popolo e di diritto fondamentale, a meno di non cambiare radicalmente l'impianto, anche dal punto di vista dei valori costitutivi di fondo e non di quelli transeunti.

Veniamo all'ipotesi della soglia di sbarramento rispetto al ballottaggio. Mi sembra indispensabile che, alla luce della sentenza della Corte co-

stituzionale, qualora si vada a un ballottaggio tra chi non ha ottenuto la maggioranza, si debba indicare una soglia di partenza. Non si può dunque essere irrispettosi della sentenza della Corte costituzionale, che ha ripetutamente lamentato la mancanza di una soglia di partenza per il premio di maggioranza della cosiddetta «legge Calderoli»: è stato molto improprio il modo in cui si è parlato di «Porcellum». La legge elettorale vigente è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte perché manca una soglia di partenza: occorre dunque che per il ballottaggio sia prevista una soglia di partenza.

Questa è la seconda richiesta che faccio per il raccordo tra sentenza della Corte costituzionale e la legge elettorale.

Il terzo punto che mi interessa porre in evidenza riguarda il rapporto tra questione di fiducia e legislazione. È veramente incredibile che quando si parla del rapporto di fiducia, si ignori il fatto che esso comprende l'attività legislativa, che giustamente la Corte costituzionale ritiene sia parte del rapporto tra Parlamento e Governo. Non riesco a immaginare un rapporto di fiducia che prescindere da una qualche potestà legislativa. È inimmaginabile ed è una contraddizione che la riforma costituzionale approvata in Senato mantiene ancora oggi. Mentre si può immaginare che sulle leggi di riforma costituzionale la potestà legislativa, anche in regime non più di bicameralismo perfetto, venga affidata a entrambe le Camere, non riesco a capire in che modo si possa ritenere che l'attività legislativa paritaria possa prescindere dal voto di fiducia, che verrebbe invece espresso solo da una Camera. In tal modo si viola il principio di non contraddizione. Mentre la riforma costituzionale può mantenere anche in capo alla Camera non elettiva (il cosiddetto Senato delle autonomie), una potestà legislativa costituzionale – esprimo un dubbio anche su questo punto – non ritengo che possa essere prevista nessun'altra attività legislativa di tipo bicamerale, perché tale attività farebbe comunque parte del rapporto di fiducia. Il fatto che si sia introdotto, attraverso un emendamento in Assemblea, un tema non previsto nel testo approvato in Commissione, può far capire che alcune cose nuove potrebbero avvenire a proposito della riforma costituzionale. Ecco perché la legge elettorale può giungere soltanto «dopo» – non solo «temporalmente», ma «mentalmente» – ovvero dopo aver capito e pensato quale assetto costituzionale si vuole.

Non ne faccio una questione di tempo, ma di pensiero. Sono totalmente d'accordo con quanto è stato detto prima.

Non riesco a capire fino in fondo questo grande dibattito sulla scelta tra voto alla lista e voto alla coalizione. È un dibattito tipico del pensiero del momento; nel momento, ognuno immagina una lista, quale che sia, e una coalizione, quale che sia. Nella Costituzione non c'è un qualche momento, ma c'è una idea di fondo: possiamo avere una lista di coalizione, una lista fatta di più soggetti diversi, una lista fatta di più orientamenti, possiamo avere più soggetti diversi. È una questione che veramente pone in evidenza la diversità del tempo del pensiero costituzionale, che non distingue la lista dalla coalizione. Negli ultimi dieci anni abbiamo vi-



sto liste che non esistevano e coalizioni che non ci sono più e immagino anche che ce ne saranno altre.

Da questo punto di vista, ovvero considerando la contingenza immediata, capisco perché si parli tanto di tale scelta, ma sotto il profilo costituzionale non vedo alcuna differenza ontologica tra la lista e la coalizione: al riguardo, si pone una decisione totalmente politica, che viene rimessa alla Camera, ai Gruppi politici, ai parlamentari, ai partiti politici. Per quanto mi riguarda, la distinzione tra lista o coalizione non è un problema di ordine costituzionale, ma totalmente politico di discrezionalità del Parlamento.

La mia preoccupazione, però (visto che noi stiamo andando verso un premio di maggioranza per favorire la governabilità del Paese, formula molto vaga), è fino che punto si tenga conto di questo problema rispetto alle quattro grandi istituzioni di garanzia: il Presidente della Repubblica viene eletto a maggioranza assoluta; i membri laici della Consiglio superiore della magistratura vengono eletti a maggioranza dei tre quinti (una quota molto vicina al premio di maggioranza); la Corte costituzionale, dopo qualche scrutinio, altrettanto; stesso discorso vale per la revisione costituzionale. L'articolo 138 della Costituzione, infatti, è molto preciso da questo punto di vista, prevedendo che basti la maggioranza assoluta dei parlamentari perché si possa fare ricorso al *referendum*.

Temo, quindi, che il premio di maggioranza possa trasformarsi in un sistema nel quale esiste solo l'organo Governo e non c'è più l'organo Parlamento. Si otterrebbe quindi quello che io chiamo – in un linguaggio non accademico – l'effetto «imbuto», dato che inghiottirebbe nell'ambito della riforma elettorale il Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura e la revisione costituzionale, con uno stravolgimento complessivo del nostro sistema costituzionale.

La scelta, quindi, non riguarda solo il sistema proporzionale o maggioritario, ma l'impianto complessivo.

Finiremmo per avere un ibrido, nel senso peggiore del termine: una forma di tipo presidenziale, che riguarda il Governo, e una forma parlamentare puramente accessoria. Il voto ultimo degli Stati Uniti d'America dovrebbe farci capire che il voto presidenziale è una cosa, ma Camera e Senato sono una cosa completamente diversa: sono soggetti costituzionalmente distinti. Noi andiamo verso una commistione in senso presidenziale del Governo, fino al punto di subordinare al premio di maggioranza anche le norme costituzionali di garanzia, e ciò mi sembra inaccettabile.

Ecco perché, nel momento in cui la Commissione discute della legge elettorale, avendo già votato la riforma costituzionale, nella quale, da quello che leggo, non ci sono modifiche che riguardino l'articolo 138 della Costituzione o la Corte costituzionale, mi chiedo che cosa succederebbe se tre giudici della Corte costituzionale fossero eletti con i voti ottenuti con il premio di maggioranza dalla Camera dei deputati, che sarebbe in tal caso giudice di se stessa.

Ci si rende conto delle conseguenze inimmaginabili alle quali sta conducendo una riforma elettorale in un contesto di riforma costituzionale che, di per sé, sembrerebbe orientata al monocameralismo?

Non ci sono obiezioni ad una riforma in senso monocamerale del Parlamento e non ci sono obiezioni costituzionali sul premio di maggioranza, ma c'è un'obiezione di fondo sulla connessione che sta emergendo tra l'una e l'altra cosa, tale per cui la maggioranza che si ottiene con un premio diventa proprietaria anche dell'elezione del Presidente della Repubblica, dell'elezione dei giudici costituzionali e dei procedimenti di revisione costituzionale. Mi sembra che siano eventualità inimmaginabili e inaccettabili.

Il contributo che il costituzionalista può dare agli operatori politici è quindi quello di ribadire che tra il tempo del pensiero e il tempo della decisione politica c'è il contrasto maggiore. Da questo punto di vista, veramente mai come in questo caso, la differenza di ragionamento tra il tempo nostro e il tempo vostro riguarda la sostanza del pensiero costituzionale.

AGOSTA. Signora Presidente, ringrazio non formalmente lei, la Commissione e l'Ufficio di Presidenza per l'invito rivoltomi, non essendo stato indicato da alcun Gruppo parlamentare. Questo, ovviamente, non per sminuire l'importanza di questo tipo di investitura, ma perché ciò mi facilita il compito, consentendomi di dare, se possibile, anche nel corso del lavoro, un apporto tecnico, non necessariamente orientato ad una visione parziale.

Devo però dire, con molta franchezza, vista anche la presenza del Ministro, che le mie considerazioni iniziali sul progetto di quello che è stato annunciato e presentato come «Italicum» non erano particolarmente favorevoli o entusiastiche, alla luce di vari difetti di tipo logico e tecnico da me in esso riscontrati. Resto quindi in questo ambito e non certamente in quello delle scelte politiche o degli accordi, che necessariamente hanno il sopravvento, soprattutto in questo campo.

Faccio solo un esempio, riferendomi soprattutto al progetto originario, quello che, anche con una certa fretta, si voleva discutere e imporre. Viene fatto uno strano discorso, anzi, veniva fatto, visto che ora tale discorso è stato superato, e che sono previste altre modifiche che muteranno – e ne parlerò – secondo me in meglio, il progetto *in itinere*.

Si parlava ad esempio di premi variabili che si sarebbero dovuti aggiungere al raggiungimento di certe soglie di voti da parte della coalizione più votata. Si affermava, ad esempio, che, raggiungendo il 37 per cento dei voti, si aveva diritto al 15 per cento di premio e che comunque non si sarebbe potuti andare oltre 340 deputati (si era molto prudenti all'inizio, anche per un'attenzione nei confronti dei rilievi della Corte). Tuttavia, in questo caso, emerge un piccolo problema che mi sia consentito segnalare. Nell'enfasi del discorso, si dimenticava di dire che il 37 per cento era una percentuale di voti, mentre il 15 per cento sarebbe stata una percentuale di seggi. Sommando 37 e 15 si arrivava a 52 per cento dei seggi; ma non si possono sommare i voti con i seggi. Questo è solo un esempio della fretta

con cui si è pervenuti a tali proposte. A questo riguardo, poi, credo di averci messo lo zampino, lavorando con i funzionari del Servizio studi della Camera, tant'è che questo è stato uno degli aspetti che sono stati corretti *in itinere*, ma altri ce ne sarebbero ancora.

Credo che i correttivi che sono stati annunciati e che sarebbero comunque il frutto di una convergenza dei Gruppi di maggioranza che sostengono il Governo, portino comunque dei miglioramenti. Per quanto ne so, ho l'impressione che il lavoro, fatto a poco a poco già dalla Camera in prima battuta e, poi, in questo momento, a livello – immagino – di studio, stia apportando correttivi migliorativi.

Non entrerò nel merito del discorso appena affrontato dal senatore D'Onofrio, in materia di coalizione e di lista. Al riguardo mi limito a notare che, da un punto di vista tecnico, stante l'impianto della legge, dare il premio solo alla lista (e dunque ammettere al ballottaggio la lista) semplificherebbe e razionalizzerebbe tecnicamente quel problema più volte sollevato, per il quale un partito potrebbe dare un apporto magari decisivo all'affermazione della coalizione (facendole raggiungere il 37 per cento, il 40 per cento o quello che si stabilirà) per poi vedersi escluso *a priori* dal conseguimento di seggi, dal momento che non raggiunge la soglia minima di rappresentatività e di rappresentanza. Qui c'è un aspetto di illogicità e di irrazionalità, come ricordava il professor Villone: mi riferisco al fatto che i partiti, sapendo in partenza di essere esclusi da una distribuzione dei seggi al secondo turno, potrebbero essere incentivati a votare il meno sgradito tra coloro che sono in competizione, ma certamente non avrebbero incentivi a partecipare alla vittoria di coalizione, se non sul piano politico in un secondo momento.

Vi sono poi altri aspetti. L'idea di unificare le soglie e di abbassarle non è sbagliata e, soprattutto, non la vedo in contraddizione con il premio di maggioranza, come credo più volte sia stato sottolineato, anche in ragione dell'argomento decisivo, prima segnalato dal professor Calderisi, il quale ricordava che, se non vi fosse uno sbarramento, si potrebbe ottenere un seggio con pochissimi decimali, visto che lo scrutinio avviene a livello nazionale. C'è bisogno di sbarramenti, almeno di un minimo sbarramento, quando lo scrutinio avviene a livello nazionale. Anche nel caso del «Mattarellum», i 155 seggi della parte proporzionale sarebbero stati attribuiti con lo «zero virgola qualcosa», se non ci fosse stata la soglia di sbarramento del 4 per cento. Questo è dunque un elemento di razionalizzazione.

**BARBERA.** Anche nella legge elettorale della prima Repubblica c'era uno sbarramento: il quoziente intero.

**AGOSTA.** Certo, insieme ai 700.000 voti ottenuti complessivamente sul piano nazionale.

Stavo parlando di una serie di aspetti, come l'apertura alle preferenze e l'attenzione, che la Corte non ha menzionato, all'articolo 51 e al problema della rappresentanza di genere. Vi è poi un altro elemento, di cui

si va discutendo come di un possibile correttivo, e che ritengo essere un aspetto migliorativo; nello specifico mi riferisco alla possibilità che il 40 per cento almeno dei capilista rappresenti un genere, così come a tante altre norme relative al posizionamento in lista. Quelli menzionati mi sembrano nell'insieme dei miglioramenti.

Ma, proprio perché abbiamo parlato di miglioramento e di razionalità di un doppio turno costruito in un certo modo, non va dimenticato che il vero punto è rappresentato proprio dal doppio turno. Nel merito devo però confessare di nutrire alcune perplessità. Nella letteratura o comunque nella legislazione positiva, noi normalmente parliamo di doppio turno quando eleggiamo cariche monocratiche o quando eleggiamo singoli deputati (come avviene in Francia), per cui c'è un soggetto che viene rappresentato – mi riservo comunque di ritornare su questo piccolo aspetto secondario – e tutti gli altri vengono eliminati. C'è quindi un Presidente della Repubblica (questo è quanto avviene in Francia o in Sudamerica), oppure un deputato del collegio, e non altri. Nel caso in esame abbiamo invece un doppio turno che in realtà manovra un gran numero di parlamentari, che sono in una sorta di limbo; essi non partecipano alla competizione del secondo turno, per cui sperano, certamente si mobilitano, ma sono comunque solo la conseguenza dell'azione della campagna elettorale, non essendo direttamente i protagonisti della loro potenziale elezione, come avverrebbe ad esempio in un doppio turno di collegio.

Siamo inoltre in presenza di uno spostamento certamente non esiguo, visto che portiamo la maggioranza a 340 seggi (qualcuno dice anche a 350). Nel primo progetto approvato dalla Camera, la maggioranza dopo il ballottaggio arrivava a quota 321; nella proposta in esame, più razionalmente e per offrire maggiori garanzie, è stata alzata la quota dei seggi; anche questo è un miglioramento, frutto di un lungo lavoro tuttora *in itinere*. Come dicevo, nell'ipotesi prospettata ci troveremmo di fronte allo spostamento di un numero ingente di componenti dell'organo collegiale Parlamento (Camera dei deputati), a seguito del doppio turno. Non dico che questo non si possa fare, dato che la legislazione elettorale non è come la chimica, in cui vi sono delle leggi non modificabili (come diceva Ford, potete comprare una qualsiasi macchina, purché sia nera, sia una Ford, eccetera). Noi, dunque, non siamo obbligati nelle nostre scelte e possiamo inventarci un doppio turno di coalizione. In effetti, questa fattispecie esiste già nel sistema elettorale dei sindaci, che non a caso è il motivo ispiratore della proposta in esame, ma esiste a supporto e a rafforzamento dell'elezione monocratica, per rendere più facilmente attuabile l'azione decisionale del capo del governo, al quale si mettono a disposizione gli strumenti necessari per ottenere il consenso dell'organo di rappresentanza. Ma, attenzione, quando è stata approvata la legge sulla elezione dei sindaci, pochi si sono accorti (molti ragionavano sulla opportunità della molteplicità delle liste rispetto alla lista unica, come previsto per i Comuni sotto i 15.000 abitanti) ed hanno notato che la vera novità di quella legge era data dal fatto che il sistema cambiava la forma di governo. Si creava cioè una forma di governo di cui, tra i primi in Italia,

si occupò proprio il professor Augusto Barbera, parlando del sistema che Maurice Duverger aveva prospettato nel 1956, quello cioè di un governo di legislatura con elezione diretta del primo ministro e con una maggioranza che però si dissolve qualora viene meno la fiducia al primo ministro o al sindaco. Quindi, se seguiamo questa strada innovativa, consistente nel dare il premio di maggioranza alla coalizione dopo il turno di ballottaggio, dobbiamo essere consapevoli del fatto che il punto di arrivo non potrà che essere, implicitamente o esplicitamente, un cambio della forma di governo. Su questo bisognerà eventualmente riflettere.

Vorrei concludere con una piccola notazione, in tal senso richiamando quanto prima da me osservato a proposito delle possibili irrazionalità del doppio turno di coalizione, elemento di cui dobbiamo essere consapevoli. Noi immaginiamo che il vincitore del secondo turno si avvicini fortemente alla maggioranza, ma occorre considerare che i doppi turni seguono delle strade tutte loro. A tale riguardo, facevo un esempio un po' estremo: se avessimo due liste, o due schieramenti, uno al 39,9 per cento e l'altro al 20 per cento, e al ballottaggio vincessero quest'ultimo, anche per spostamenti di voto avversariale a sostegno del candidato e dello schieramento più debole, ovviamente noi ci troveremmo ad assegnare i 340 seggi (dal 40 per cento in poi, i seggi rimarrebbero fermi al 55 per cento) a una lista che in prima battuta aveva però conseguito il 20 per cento dei voti. Mi chiedo come reagirebbe la Corte di fronte a questi dati. Nel merito la sproporzione non starebbe nel fatto che una forza partita da un piccolo risultato potrebbe arrivare a guadagnare una posizione di maggioranza, anzi questo ne rafforzerebbe la legittimità; il punto è che l'80 per cento dei voti conseguiti, tranne quindi quel 20 per cento ottenuto al primo turno – tutti i calcoli si fanno sulla base dei voti conseguiti al primo turno – dovrebbe suddividersi il 45 per cento dei seggi. Capite dunque che il doppio turno pone alcuni problemi tecnici. In ogni caso, che lo si voglia o meno, il doppio turno non sarà incentrato sui 200 parlamentari in lista d'attesa, ma sulla figura del capo della coalizione, cioè del *leader*, quindi implicitamente stiamo realizzando una forma di governo diversa, come abbiamo fatto esplicitamente per le Regioni dopo la legge costituzionale del 1999 e come, fin dal 1993, abbiamo fatto in modo esplicito, più o meno consapevolmente, per i Comuni.

Ci troviamo, quindi, di fronte a un doppio turno in assenza di una modifica della forma di governo.

Ci sono molti aspetti tecnici da considerare e quanto alle questioni poste (quella delle preferenze, dei capilista, della formazione delle circoscrizioni), ritengo opportuno mettersi a disposizione delle domande che gli onorevoli commissari intendono porre adesso o in un momento successivo.

*TARLI BARBIERI.* Signora Presidente, esprimo innanzitutto un ringraziamento a lei ed alla Commissione per questo invito che mi ha decisamente onorato.

Darei inizio al mio intervento esprimendo un paio di auspici per poi svolgere alcune considerazioni di contesto e alcune osservazioni sul merito della proposta di legge in esame.

Il primo auspicio è che la riforma elettorale in gestazione, debitamente corretta, possa assumere i connotati di una riforma destinata a durare nel tempo, perché, come ci insegna la scienza della politica, i sistemi elettorali possono compiutamente dispiegare i loro effetti sistemici solo dopo ripetute applicazioni.

Il secondo auspicio è che, accanto alla normativa elettorale in senso stretto, il Parlamento possa anche dedicarsi alla cosiddetta legislazione di contorno. A questo riguardo, rinvio alle pregevoli considerazioni già svolte nell'ambito della cosiddetta «Commissione Quagliariello», nella quale tale auspicio era stato posto in maniera molto forte, penso, infine, anche ad interventi sul sistema elettorale per la circoscrizione estero, i cui non pochi aspetti discutibili e di dubbia costituzionalità dovrebbero imporre correttivi sostanziali, se non a livello costituzionale, quantomeno di legislazione ordinaria.

Ciò detto, anche nel 2014 potremmo avere una nuova legge elettorale per vincoli esterni al Parlamento, così come nel 1993: in quest'ultimo caso ad opera di un *referendum* abrogativo, nel primo a causa della pronuncia della Corte costituzionale più volte richiamata.

Vorrei soffermarmi proprio sui sistemi elettorali quali risultano dalla sentenza n. 1 del 2014, sia con riferimento alla *vexata quaestio* del Senato, su cui abbiamo più volte riflettuto in questa sede, sia perché ad oggi questi sono i sistemi elettorali vigenti. Su questo punto sembrano emergere due preoccupazioni. La Corte, con una pronuncia additiva, ha introdotto il voto di preferenza nella forma della preferenza unica, che però non ha una disciplina espressa nella legge elettorale, la quale anzi era ispirata a un sistema di liste bloccate. Su questo punto la Corte costituzionale ha parlato di eventuali apparenti inconvenienti che non incidono sul sistema elettorale e che possono essere risolti mediante ordinari criteri di interpretazione delle disposizioni vigenti, magari anche attraverso interventi normativi secondari.

Questo passaggio della sentenza, che francamente mi è parso un po' discutibile, anche perché sembra sottovalutare l'esistenza di una riserva di legge in materia elettorale, non tiene conto del fatto che, laddove è previsto il voto di preferenza, esso è definito in modo analitico a livello di legislazione: basti pensare al *referendum* ammesso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 47 del 1991, che aggrediva ben sette disposizioni contenute nel testo unico del 1957.

Vi è, tuttavia, in questi sistemi elettorali un secondo elemento critico che mi pare debba essere valutato con attenzione. La Corte costituzionale ha espunto il premio di maggioranza, ma non la disciplina delle coalizioni, né la differenziazione delle soglie a seconda che una lista faccia o meno parte di una coalizione. È evidente che un conto è immaginare (ammesso che lo riteniamo legittimo e al riguardo nutro qualche dubbio) una differenziazione delle soglie nella logica di incentivare le coalizioni allo scopo

di conseguire un premio di maggioranza; un altro è, invece, che tale differenziazione avvenga a prescindere da ogni altra considerazione, dato che l'effetto che ne deriva, anche alla luce della sentenza n. 1 del 2014, risulta assai poco ragionevole.

Quanto all'applicabilità della norma al Senato proseguo velocemente, visto che al riguardo la Presidente della Commissione ha già riassunto molto bene il problema e mi ritrovo pienamente nelle sue considerazioni. Ritengo in sintesi che la non applicabilità dell'«Italicum» al Senato ponga un problema serio dal punto di vista della compatibilità dell'introduzione del premio di maggioranza solo nel sistema elettorale per la Camera.

Venendo ora ad alcune brevi osservazioni sulla proposta di riforma elettorale attualmente all'esame di questa Commissione, devo dire che la prima considerazione che mi sovviene è che essa deve essere giudicata alla stregua della Costituzione vigente, perché alcune considerazioni che ho sentito fare in questa sede sembrano immaginare una legge elettorale da valutare alla luce di una legalità costituzionale *in fieri*. Questa è una tesi fortemente discutibile sul piano dei principi costituzionali, che però ha anche qualche precedente in materia. Proprio la legge n. 270 del 2005, che introduceva il capo unico della coalizione e la presentazione del programma di governo al momento della presentazione dei contrassegni, era stata concepita come anticipazione di un nuovo assetto della forma di governo che era in quel momento all'attenzione del Parlamento. Mi riferisco al disegno di legge costituzionale approvato nella XIV legislatura e poi respinto nel *referendum* del 2006.

Occorre quindi valutare le scelte compiute dal legislatore in materia elettorale, sapendo che alcune di esse influenzano la forma di governo, ma anche che esse trovano nella Costituzione vigente altrettanti vincoli. Diversamente, da questo punto di vista, rischiamo una confusione inaccettabile.

Passo ora ad alcune considerazioni relative al premio di maggioranza, alle soglie di sbarramento e alle liste bloccate. Relativamente al premio di maggioranza, nella forma delineata dall'«Italicum», in premessa condivido quanto affermato dalla Presidente della Commissione nella sua relazione e cioè la necessità di innalzare tale soglia al di sopra del 37 per cento dei voti. Ritengo però, molto sinceramente, che questa modifica non elimini tutti i dubbi. Proprio come chi mi ha preceduto (penso al professor Spadacini, ma anche al professor Agosta) anch'io ritengo che siano numerose le ambiguità della previsione del doppio turno – lo ha detto bene il professor Agosta, ma voglio ripeterlo anch'io – che non ha molto a che vedere né con il doppio turno previsto per l'elezione dell'Assemblea nazionale francese, che è un doppio turno a livello di competizione in collegi uninominali, né con l'elezione dei sindaci che si iscrive in una forma di governo diversa di quella prevista a livello statale e ha la finalizzazione che molto bene descriveva il collega.

Dunque questo meccanismo non elimina tutti i dubbi di torsività del sistema, come giustamente sostenuto dal professor Agosta, il quale si è chiesto che cosa succederebbe qualora il meccanismo venisse sottoposto

– come potrebbe – al giudizio della Corte. Il tutto è aggravato dal fatto che, attraverso il doppio turno, i seggi sarebbero assegnati con riferimento al primo turno e quindi con l'eventualità, ben evidenziata da chi mi ha preceduto, che ne potrebbe beneficiare un partito che al primo turno sia stato assai poco premiato dagli elettori.

Un ultimo elemento sempre a questo proposito: la previsione del ballottaggio mi pare tratteggiata nella proposta di legge in modo piuttosto sintetico. Forse ci sarebbe bisogno, se la si dovesse mantenere, di una regolamentazione più analitica anche a livello di legislazione elettorale di contorno. Penso ad esempio alla disciplina delle campagne elettorali e della comunicazione politica, posto che sotto questo profilo il disegno di legge risulta piuttosto carente.

Se sono vere le considerazioni fin qui svolte, la questione della scelta tra la previsione del ballottaggio tra liste o tra coalizioni è allora rilevante, ma comunque secondaria rispetto ai problemi che sono stati evidenziati.

Quindi mi pare feconda la prospettiva, fatta propria dalla relazione della presidente Finocchiaro, laddove afferma che – cito testualmente – : «Il disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati sembra solo prefigurare la soluzione senza definire completamente l'istituto...», «...che andrebbe comunque regolato entro l'alveo dei due valori che la Corte chiama a bilanciare: il valore della governabilità e il valore della rappresentanza».

Qualcuno si è già posto la seguente domanda, che tengo comunque a riproporre: l'eventuale mantenimento di un ballottaggio nelle forme previste dal disegno di legge, ancorché con l'innalzamento delle soglie, non dovrebbe tener conto anche del problema della partecipazione al voto? Si intende assegnare un premio di maggioranza sulla base di un ballottaggio a prescindere – lo diceva prima il professor D'Onofrio – da qualunque tasso di partecipazione al voto? È una domanda questa che pongo e che lascio agli atti.

Per quanto riguarda le soglie di sbarramento, come accennavo prima, non sono del tutto convinto che la differenziazione delle soglie tra liste che fanno parte della coalizione e liste che non ne fanno parte sia sostenibile sul piano della legittimità costituzionale. Peraltro, vi sono precedenti in materia: penso alla cosiddetta «legge Tatarella», la n. 43 del 1995, anche se in quel caso la differenziazione era piuttosto modesta. Il testo dell'«Italicum», invece, propone una differenziazione decisamente alta: 4,5 e 8 per cento, in quest'ultimo caso si tratta di una soglia che è pari a due terzi rispetto a quella prevista per le coalizioni, che è fissata al 12 per cento. Tale soglia pone qualche problema anche in un'ottica comparatistica, ed anche alla luce di alcuni spunti che vengono dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha giustificato anche una soglia di sbarramento al 10 per cento, però tenendo conto delle peculiarità del contesto nel quale tale soglia era stata prevista.

D'altra parte, la soglia di sbarramento, unita al premio di maggioranza, genera quella torsività che è stata già sottolineata da chi è intervenuto prima di me, posto che può accadere che il partito più grande della



coalizione possa beneficiare, in ragione del fatto che i partiti coalizzati non ottengono seggi, di una quantità di seggi che, appunto in termini di distorsività, pone seriamente dei problemi.

Vorrei soffermarmi brevemente anche su un'altra previsione, contenuta nell'«Italicum», che non è stata oggetto di considerazione da parte di chi mi ha preceduto e cioè la clausola cosiddetta «antilocalistica», per cui non vengono computati i voti delle liste che si siano presentate in meno di un quarto dei colleghi plurinominali, qualora queste non abbiano superato le prescritte soglie di sbarramento. Ora, posto che i colleghi siano cento, un quarto di essi corrisponde a 24 colleghi. Considerando la dimensione probabile dei colleghi, stiamo quindi parlando di circa 15 milioni di elettori. Ne consegue che non sottovaluterei la portata di tale clausola, che forse merita un supplemento di riflessione, a maggior ragione se, come auspicio, la disciplina delle soglie di sbarramento verrà in qualche misura rivista al ribasso.

Per quanto riguarda la questione del voto bloccato e del voto di preferenza, mi limito a sottolineare quanto segue: relativamente al voto di preferenza questo Paese forse ha subito un dibattito tra opposti estremismi, tra quanti cioè hanno visto nel voto di preferenza un baluardo di democrazia e quanti lo hanno condannato senza appello come fonte di patologie più o meno gravi. Credo che occorra invece un approccio «laico» al problema, tenendo conto anche, però, di alcune virtualità che il voto di preferenza può aprire in questa fase. Penso, ad esempio, a quella doppia preferenza di genere che è stata sperimentata in alcune esperienze regionali e, da ultimo, anche in quelle locali e che è un istituto sul quale si potrebbe anche esprimere una valutazione positiva.

Certo, il panorama comparatistico offre anche altre soluzioni diverse dal voto di preferenza. Penso, ad esempio, al sistema dei colleghi uninominali che possono accoppiarsi anche a formule elettorali di tipo proporzionale, a modelli di liste flessibili o semirigide e quant'altro.

Quello che francamente mi convince poco è la coesistenza immaginata tra voto di preferenza e capilista bloccati. In questo caso vedo probabilmente un problema di costituzionalità (articolo 51 della Costituzione), ma anche un problema fattuale che ne conseguirebbe, considerato che il voto di preferenza rischierebbe in concreto di servire ad eleggere soltanto i candidati della lista o della coalizione maggioritaria mentre, per quanto riguarda le liste minoritarie, entrerebbero in Parlamento soltanto i capilista bloccati, il che sinceramente costituisce un problema serio.

Per quanto riguarda la rappresentanza di genere, la previsione contenuta nel cosiddetto «Italicum» non mi sembra del tutto soddisfacente per quella alternanza due-uno prevista dal disegno di legge. Ritengo infatti che in questo modo, in buona sostanza, si rimetta alla buona volontà dei partiti una più o meno equilibrata rappresentanza di genere. In pratica, in assenza di scelte virtuose da parte dei partiti, decise nella loro autonomia, temo che questo meccanismo possa risultare poco efficiente.

Vedo invece più problemi di quanti ne abbia evidenziati il professor Calderisi relativamente al meccanismo di ribaltamento dei seggi dal livello nazionale a quello locale.

In questo caso la proposta prevede un meccanismo francamente molto complesso e farraginoso, destinato a creare problemi, soprattutto ai partiti medio-piccoli, e che è a fondamento di una scelta che però rischia di costituire un rimedio peggiore del male e di risultare problematica anche dal punto di vista della legittimità costituzionale. Mi riferisco alla scelta delle pluricandidature, ovvero alla possibilità per uno stesso candidato di presentarsi in più collegi (fino ad otto).

Mi pare che l'«Italicum» – ma al riguardo rinvio al testo scritto che metterò a disposizione della Commissione – non corregga un'altra caratteristica della legge n. 270 del 2005 ovvero l'eccessiva valorizzazione della rappresentanza territoriale.

Con l'intento di combattere il fenomeno dello slittamento dei seggi, si rischia a mio parere di distorcere l'andamento del voto nel collegio, in termini di candidati eletti in tal senso nel testo scritto cito alcuni casi.

D'altra parte, il problema è quello che ben illustrava il professor Calderisi prima di me, ovvero che, per ragioni matematiche e tecniche, un sistema elettorale non può tenere insieme tre variabili, ovvero l'assegnazione nazionale dei seggi, l'assegnazione alle circoscrizioni dell'esatto numero dei seggi ad esse spettanti e il rispetto dell'assegnazione dei seggi in questione, tenendo conto dell'andamento del voto nella circoscrizione.

Vorrei ricordare, a proposito dello slittamento dei seggi, che una recente sentenza della Corte costituzionale, la n. 41 del 2014, ha dichiarato inammissibile il conflitto d'attribuzione sollevato dalla Regione Friuli Venezia Giulia, sottolineando – quasi come un monito a non spingere troppo sulla rappresentanza territoriale – un dato forse banale, ma che conviene sempre tenere a mente, ovvero che i deputati eletti nella circoscrizione regionale non sono rappresentanti della Regione, né in quanto ente, né in quanto comunità, ma rappresentano l'intera Nazione. Allo stesso modo, come è stato affermato in sede dottrinale, i rappresentanti eletti su base territoriale non rinviando, né possono rinviare ad istanze parziali, ma semplicemente, nel rappresentare politicamente gli uomini e il territorio su cui vivono, sono situati geograficamente.

La delega per il ridisegno dei collegi presenta alcuni problemi, il primo dei quali è costituito dal termine: 45 giorni dall'entrata in vigore della legge è francamente un termine irrealistico. Si tratta di un'operazione tecnica complessa e non sarebbe male che fosse anche partecipata. So bene che i collegi plurinominali previsti dalla proposta in esame non sono i collegi uninominali della «legge Mattarella», ma è comunque da ricordare che gli articoli 7 della legge n. 276 del 1993 e della legge n. 277 del 1993 delineavano principi e criteri direttivi più analitici e soprattutto un coinvolgimento degli enti territoriali. Penso, ad esempio, ai Consigli regionali, che allora espressero un parere che in alcuni casi fu decisamente articolato e in alcuni casi anche condivisibile.

Evidenzio un ultimo punto riguardante l'assegnazione dei seggi in Trentino-Alto Adige e in Val d'Aosta. In questo caso, c'è forse da lavorare per armonizzare tali sistemi con il riparto nazionale dei seggi, perché in alcune disposizioni rilevo alcune asimmetrie e anche alcuni problemi di legittimità costituzionale. Penso ad esempio al fatto che le soglie di sbarramento vengono calcolate a livello nazionale, tenendo conto dei voti ottenuti in queste due circoscrizioni, ma poi i seggi, a livello nazionale, vengano assegnati senza tener conto di quelli trentini e valdostani, che seguono regole proprie.

Concludo con una domanda. Alla luce delle considerazioni svolte, mi chiedo se, insistendo su un modello di legge proporzionale, corretta con un premio di maggioranza, non si possa immaginare un riparto dei seggi un po' diverso da quello delineato nell'«Italicum», che va dall'alto al basso, ovvero dal livello nazionale a quello regionale e locale. Personalmente sarei più favorevole a tornare all'antico, alla nostra storia istituzionale, quella del decreto del Presidente della Repubblica n. 26 del 1948, poi trasfusa nel testo unico del 1957, che prevedeva un riparto a livello circoscrizionale cui faceva seguito un riparto a livello nazionale e quindi una riassegnazione dei seggi residui alle circoscrizioni. Tra l'altro, vorrei far notare che nella sua versione originale – ovvero quella prevista dal DPR n. 26 del 1948 – questo sistema elettorale prevedeva anche la possibilità di candidature nel collegio unico nazionale, che non passavano necessariamente attraverso il voto di preferenza. Si trattava di 31 candidati, che dovevano candidarsi anche nelle circoscrizioni, ma poi, in sede di riparto a livello nazionale, venivano eletti nell'ordine in cui erano presentati dai partiti. Come vedete, rispetto al problema della scelta tra voto di preferenza e liste bloccate, questa è una soluzione cui si potrebbe pensare.

**PRESIDENTE.** Restano ancora da ascoltare quattro auditi, ovvero i professori Caravita di Toritto, Nania, Barbera e Pastore, che ha chiesto di intervenire entro le ore 14, perché poi deve recarsi a Cassino per partecipare ad una commissione d'esame. Abbiamo inoltre due iscritti a parlare, ovvero i senatori Endrizzi e Calderoli. Propongo dunque di dare la parola al professor Pastore, per poi ascoltare i quesiti dei colleghi senatori, dopodiché sospenderemo brevemente la seduta, intorno alle ore 14, per poi riprendere, fino al termine dell'audizione.

**PASTORE.** Desidero ringraziare la Presidente e gli autorevoli colleghi per avermi concesso di intervenire prima. Sarò molto breve, rinviando poi a un testo scritto, contenente una riflessione più articolata, che farò avere alla Commissione.

A mio avviso, in questo processo di riforma in atto ci sono due problemi di fondo, che creano, a cascata, una serie di problematiche e di criticità. Il primo è che abbiamo un rovesciamento dei modelli di produzione normativa: quello della riforma elettorale non è l'unico caso, probabilmente, da questo punto di vista, anche la vicenda delle Province può essere significativa e paradigmatica. Infatti, anziché partire con la riforma

della Costituzione per poi provvedere alla legislazione di attuazione e infine predisporre, eventualmente, un'ulteriore normativa di rango ordinario, si è partiti dalla legislazione ordinaria, ovvero dalla cosa più semplice, facendo prevalere un'esigenza di comunicazione politica rispetto alla necessità di garantire un'adeguata qualità della normazione. Questo è il primo problema di fondo, che mi pare sia emerso da molti degli interventi dei colleghi che mi hanno preceduto.

L'altro aspetto che secondo me concorre a rendere più problematico il discorso, è il fatto che da anni in Italia in qualche modo ci illudiamo di modificare e conformare il sistema partitico attraverso la riforma elettorale. Immaginiamo cioè che una disciplina legislativa delle elezioni possa determinare l'assetto del sistema partitico che desideriamo. Ricordo bene ciò che accadde con le leggi nn. 276 e 277 dell'agosto del 1993, in cui si immaginava di realizzare in Italia il bipartitismo. Abbiamo visto però, per paradosso, che nelle legislature successive si è registrato il più alto numero di Gruppi parlamentari.

*BARBERA.* Però il bipolarismo c'era.

*PASTORE.* Sì, ma abbiamo avuto il Governo D'Alema con 11 partiti che facevano parte della maggioranza, altro che pentapartito ed esapartito!

Il pluralismo partitico e il pluralismo delle Assemblee rappresentative sono lo specchio del pluralismo del corpo sociale, del pluralismo culturale, ideologico e politico. È, quindi, illusorio immaginare che, attraverso una disciplina elettorale, tale pluralismo possa essere cancellato. Piuttosto, bisognerebbe cercare di introdurre norme che razionalizzino e stabilizzino la forma di governo parlamentare e cerchino, in qualche modo, di valorizzare questo pluralismo, ossia di coniugare, come dice la Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014, la rappresentatività con la governabilità.

L'idea di dare un premio di maggioranza alla lista anziché alla coalizione secondo me rischia di forzare i rapporti politici, nel senso di indurre le forze politiche a realizzare liste di coalizione che poi, però, subito dopo le elezioni, potrebbero dare luogo alla ricostituzione di una pluralità di soggetti. Il tutto con l'ulteriore svantaggio di smarrire l'identità dei partiti che concorrono a formare le liste. Sono, quindi, molto critico rispetto all'idea del premio di maggioranza alla lista anziché ad una coalizione di liste, non tanto per una questione di legittimità costituzionale, quanto per un problema politico e di opportunità.

Molto rapidamente torno sul problema della costituzionalità che è stato sollevato dal presidente Silvestri. Come ho avuto modo di leggere sulla stampa, secondo il presidente Silvestri l'«Italicum» sarebbe incostituzionale in quanto applicabile soltanto alla Camera dei deputati e non anche al Senato. Pertanto, siccome il premio di maggioranza si giustifica, dal punto di vista della legittimità costituzionale, soltanto nel caso in cui concorra ad assicurare una stabilità, e quindi una maggioranza ampia, in questo caso non si avrebbe il raggiungimento dell'obiettivo perché al Senato avremmo un sistema proporzionale. Si determinerebbe, quindi, una illegit-

timità, perché ci sarebbe il sacrificio della rappresentatività senza ottenere la governabilità e sarebbe violato il principio della proporzionalità. Su questo credo che sia bene riflettere.

Trovo l'osservazione fondata, ma non mi sembra perseguibile la soluzione, che suggeriva il presidente Silvestri, di estendere l'«Italicum» anche al Senato, perché in quel caso vige una disposizione costituzionale in base alla quale il Senato è eletto su base regionale e quindi credo che ci sarebbero delle preclusioni da questo punto di vista.

Bisogna pensare, a mio avviso, alla disciplina di una fase intertemporale, transitoria: nel caso in cui non andasse in porto la riforma della Costituzione – il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi – che cosa dovrebbe succedere? Si dovrebbe comunque applicare l'«Italicum» o il «Consultellum»? Si potrebbe pensare ad una clausola di entrata in vigore differita, prevedendo cioè che l'entrata in vigore dell'«Italicum» vi sia solo nel caso della effettiva entrata in vigore della legge di riforma costituzionale. Altrimenti, se proprio si vuole una legge applicabile immediatamente, che assicuri in linea di massima, quindi non proprio con certezza, la stabilità e la governabilità, si potrebbe prevedere un ritorno in vigore (sempre nell'intertemporalità, nella fase transitoria), del «Mattarellum». Pongo però questa ipotesi in senso critico.

Un altro aspetto molto puntuale riguarda la preferenza di genere. Mi trovo d'accordo con quanto osservato dal professor Tarli Barbieri a proposito dell'opportunità di ricorrere alla soluzione tecnica per la preferenza di genere. Peraltro, ero consulente della Commissione pari opportunità della Regione Campania quando fu scritta la legge, ed al riguardo ero già intervenuto su alcune riviste, suggerendo proprio quel tipo di soluzione, che poi è stata fatta salva dalla Corte costituzionale; ritengo quindi che quella sarebbe un'ottima soluzione, perché consentirebbe di rispettare i principi costituzionali sulle pari opportunità. Dobbiamo, infatti, tener conto che il problema della compatibilità con la Costituzione delle norme in materia elettorale si pone non solo quando queste, anziché configurarsi come misure antidiscriminatorie, sfociano in vere e proprie azioni positive, che non sono consentite in materia di diritti politici e, quindi, di rappresentanza di genere, ma anche nel momento in cui tali norme non soddisfino quei principi costituzionali che, invece, impongono al legislatore di favorire la rappresentanza di genere.

Quella ipotizzata potrebbe essere veramente una soluzione utile, ma è chiaro che, in tal caso, bisognerebbe immaginare liste plurinomiali un po' più lunghe di quelle cui si sta pensando, altrimenti il paradosso sarebbe quello di tornare alle liste bloccate. Infatti, se nella lista vi fosse una sola donna o solo due, sostanzialmente torneremmo alla soluzione della lista bloccata; suggerirei pertanto di allungare le liste plurinomiali.

Avrei molte altre osservazioni da fare per le quali però rinvio al testo scritto che consegno agli atti della Commissione. Ringrazio davvero molto la Presidente per l'invito rivoltomi.

ENDRIZZI (*M5S*). Signora Presidente, oggi finalmente ho avuto alcune risposte ai quesiti posti nelle passate audizioni. Ad esempio, per quanto riguarda la possibilità di andare a un ballottaggio senza soglia minima; mi pare che in tal caso la proposta sia stata dichiarata da più parti irricevibile, soprattutto nel caso del premio di lista, che si configurerebbe laddove si formasse un'alleanza elettorale e ne beneficiasse solo un partito per poi quindi ricreare in Parlamento una situazione della serie «liberi tutti»! Tale proposta sarebbe tanto più illegittima nel momento in cui ad un partito fosse sostanzialmente affidata la disponibilità dell'elezione del Presidente della Repubblica, degli organi di garanzia e – oggi se ne è fatto cenno – anche la successiva legge elettorale.

È stato anche risposto implicitamente alla domanda se sia legittimo comprimere in modo «invasivo» – queste le parole del professor Villone – il voto di preferenza, laddove non esiste un valore costituzionalmente tutelato che intervenga con un bilanciamento. A questo punto, formulo una domanda precisa. Dal momento che non è chiaro quale sia il valore delle coalizioni elettorali e se costituiscano un elemento centrale nel sistema distorsivo, mi chiedo allora se non valga la pena prevedere il voto unicamente per partiti, ovvero considerare in sede di riforma costituzionale l'introduzione di una qualche forma di vincolo di mandato.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Signora Presidente, non entro nel merito delle tante valutazioni effettuate e ringrazio gli intervenuti.

Ho un quesito da porre rispetto al ballottaggio. Noi abbiamo per così dire «spizzicato» da vari sistemi elettorali per costruire una legge elettorale che utilizza il meccanismo del ballottaggio (nel caso nessuno dovesse raggiungere una determinata soglia), introducendo così un meccanismo che fino ad oggi è stato utilizzato per eleggere organi monocratici, in un sistema che, invece, elegge organi collegiali come le Assemblee parlamentari. Mi sembra che ciò meriti una riflessione anche perché, laddove utilizziamo tale sistema per le elezioni amministrative, noi eleggiamo il sindaco, cui poi è condizionata tutta la durata dell'amministrazione; quindi, detto in parole povere, una volta che va a casa il sindaco, vanno a casa tutti. In questo caso, invece, prendiamo a riferimento un sistema creato per eleggere un organo monocratico per eleggere un organo che poi vive indipendentemente da quella che è la candidatura del futuro *premier*. Fingiamo così di avere un sistema basato sul premierato oppure un sistema presidenziale, quando invece di fatto ne andiamo ad introdurre un altro.

Pur accettando questa logica, qualcheduno si rifà al ballottaggio del sistema francese, che però è previsto per l'elezione di persone e non di organi, dimenticando inoltre che il sistema francese non è basato sul ballottaggio fra i primi due classificati, dato che esso prevede la vittoria di chi ottiene la maggioranza assoluta dei voti espressi ed almeno un quarto dei voti degli aventi diritto; così come al ballottaggio vanno coloro che hanno conseguito almeno il 12,5 per cento dei voti degli aventi diritto.

Fino ad oggi si è invece spesso ragionato mischiando le pere e le mele – come diceva il professor Agosta – facendo cioè confusione fra le percentuali di voto e il numero dei seggi, laddove vi è la necessità di ragionare su parametri omogenei. Nessuno inoltre ha preso in considerazione il rilievo che ha fatto il professor D’Onofrio alla luce delle elezioni che si sono svolte l’altro ieri, quando si è chiesto, indipendentemente dalla soglia fissata per accedere al premio di maggioranza, se, nel caso in cui vada a votare solo il 37 per cento, tale percentuale possa essere ritenuta sufficiente per assegnare il 55 per cento dei seggi in Parlamento. Non si tratta di critiche, ma, piuttosto, di verificare quali tipi di accorgimenti possano essere introdotti per arrivare ad ottenere quella ragionevolezza cui fa riferimento la Corte.

Un altro quesito a cui parzialmente è arrivata qualche risposta in un’altra occasione riguarda l’attribuzione e la ripartizione dei seggi, che se più o meno regge a livello nazionale e circoscrizionale, nel momento in cui si passa ad un numero di collegi come quello che abbiamo davanti, tra eccedentari e deficitari, rischia invece di diventare problematica. È vero che si resta più o meno all’interno della circoscrizione, però può accadere che un cittadino abbia votato a Bormio e veda eletto il candidato di Mantova. Io credo che questo sia proprio il contrario della rappresentatività. Quindi, alla luce di quello che sarà l’orientamento della Commissione (prima o poi dovremo pervenire ad un testo unificato, che recepisca ciò di cui si è discusso), è necessario lavorare su questi aspetti al fine di individuare, per quanto possibile, una soluzione quantomeno accettabile, anche perché credo che sia matematicamente impossibile trovare la soluzione perfetta.

*D’ONOFRIO.* Signora Presidente, avrei piacere che il senatore Endrizzi formulasse di nuovo la sua domanda, perché vorrei approfittare di tale domanda per affrontare una questione tecnico-costituzionale diversa.

*ENDRIZZI (M5S).* Molte distorsioni nascono da una forzatura del sistema elettorale finalizzata a favorire la costituzione di coalizioni strumentali, da cui derivano poi tutta una serie di conseguenze; si esclude inoltre la coalizione dal premio di maggioranza, che andrebbe solo alla lista. Come diceva prima il professor Villone e come da lei stesso sottolineato, professor D’Onofrio, siamo di fronte ad una legge pensata sul momento e basata su considerazioni che non sono di principio, ma che nascono da un interesse che non è nemmeno politico, ma partitico. A questo punto, mi chiedo se non sia più semplice pensare ad una legge che non preveda coalizioni oppure inserire, in sede di revisione costituzionale, una qualche forma di vincolo di mandato.

*D’ONOFRIO.* La risposta nasce dal fatto, su cui ritengo tutti i colleghi concordino, che non esista un concetto costituzionale di partito politico. Il partito politico è un qualcosa al quale noi possiamo prestare attenzione, ma storicamente si chiama partito quello che può anche non esserlo

o può non chiamarsi partito quello che invece lo è. Può essere coalizione quello che è una lista e una lista può essere una coalizione. Intendo dire che la parola «lista» e la parola «coalizione» hanno un valore tecnico-legislativo rilevante – per cui diventa importante capire come vengano ripartiti i seggi – ma non hanno un valore costituzionale assoluto, perché la Costituzione parla della legittimità generale dei cittadini di associarsi in partiti per determinare la politica nazionale. Non esiste un concetto costituzionale o un idealtipo costituzionale di partito politico, di lista o di coalizione. Lo dico perché temo che il Senato e la Camera non abbiano mai sufficientemente riflettuto sul fatto che, mentre si prevede che i nuovi senatori vengano eletti in modo proporzionale dai consigli regionali, ogni Regione può però cambiare la legge elettorale come meglio ritiene. Come abbiamo visto, ad esempio, in Calabria c'è uno sbarramento dell'8 per cento e questo cambia radicalmente il sistema proporzionale di elezione dei consiglieri regionali calabresi (e non c'è soltanto la Calabria, ma anche la Sicilia ed altre Regioni). Questo fatto è importante, perché ogni Regione ha un suo punto di equilibrio tra rappresentanza e governabilità e, quando noi immaginiamo la Camera delle autonomie in questo modo, dobbiamo allora capire che cosa abbiamo in mente per governabilità e rappresentanza. Abbiamo ragionato della rappresentanza in termini nazionali, ma poi ci sono Regioni e Regioni e, su base regionale, sono previste soglie diverse (l'8 per cento sarebbe inaccettabile in sede nazionale).

Ciò che è fondamentale è il punto di equilibrio tra governabilità e rappresentanza. È necessario un equilibrio nuovo rispetto all'impianto costituzionale originario e alla legge elettorale del 1948. Ho il timore però che questo nuovo equilibrio non sia ancora stato raggiunto. Questa è la mia opinione. Non essendo stato raggiunto, i concetti di «lista» e di «coalizione» sono fatti generici. Le conseguenze tecniche le capisco, ma, dal punto di vista costituzionale, torno a ribadire che non c'è una distinzione tra lista e coalizione. Questo è il problema di fondo.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor D'Onofrio.  
Sospendiamo brevemente i nostri lavori.

*I lavori, sospesi alle ore 13,35, sono ripresi alle ore 14,20.*

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Caravita di Toritto.

CARAVITA DI TORITTO. Signora Presidente, vorrei fare due premesse di tipo metodologico.

La prima. Personalmente do per scontato che si stia parlando di una legge elettorale per una forma di governo parlamentare, in cui in prospettiva – ma occorre capire come conciliare la prospettiva con la situazione attuale, questo è il *busillis* – una sola Camera sarà titolare del rapporto di fiducia; al contempo, però stiamo discutendo di una forma di governo parlamentare, in cui non viene eletto direttamente il Presidente del Consiglio



ed in cui rimangono in capo al Presidente Repubblica poteri di indirizzo e di moderazione.

Ciò detto, credo che dobbiamo tutti prendere atto del fatto che la ricerca di un modello neoparlamentare o ad investitura diretta forzata del Presidente del Consiglio non è riuscita. Sono vent'anni che cerchiamo leggi elettorali per forzare l'investitura diretta e non ci riusciamo e questo perché in una forma di governo parlamentare, rimangono comunque dei poteri di riserva del Presidente della Repubblica che quest'ultimo non può non esercitare in caso di crisi. Sarà la compattezza dei partiti politici a far sì che, nel caso Dini, piuttosto che nei casi Berlusconi o Prodi, si vada votare, ma non possono esserci forzature in tal senso, perché non c'è un'investitura diretta.

Questo è un punto sul quale, secondo me, occorre fare particolare attenzione.

Se invece vogliamo una cosa diversa – ma in tal caso faccio riferimento ad una prospettiva che oggi non è attuale – dobbiamo allora andare verso una forma di governo semipresidenziale. In tale fattispecie esiste infatti un meccanismo che permette una serie di funzionamenti, ma oggi non è questo il problema all'ordine del giorno.

Seconda premessa di tipo metodologico. C'è una sentenza della Corte, la n. 313 del 2003, in cui si accusa la difesa di costruttivismo interpretativo. Relatore di quella sentenza era Gustavo Zagrebelsky; oggetto dell'accusa era il sottoscritto. Ebbene, io temo di stare assistendo ad un costruttivismo interpretativo elevato, perché la maggior parte degli argomenti di cui si sente parlare oggi non sono argomenti di diritto costituzionale, ma riguardano le scelte politiche. Allora, secondo me, il continuare ad ammantare scelte politiche e a tacciare di incostituzionalità una scelta politica di un tipo piuttosto che di un altro non è sintomatico di un pensiero costituzionalistico forte, ma di una cultura politica debole. Dobbiamo quindi sfrondare il campo da una serie di argomenti che non sono veramente di diritto costituzionale.

Terza premessa metodologica. Come ho sottolineato anche in un'altra occasione, a mio avviso dobbiamo lavorare rinunciando al meglio ma pensando al bene, perché il meglio è sempre frutto delle scelte individuali, mentre per il bene può esserci una fase di compromesso, di ascolto e di trattativa che implica una scelta collettiva.

Alla luce di queste premesse, il primo problema che si pone è se sia possibile approvare una legge elettorale maggioritaria solo per la Camera. Io rispondo tranquillamente di sì. L'unico assunto indiscutibile, secondo me, è che non si possono approvare, in una forma di governo parlamentare di bicameralismo paritario e perfetto, due leggi maggioritarie per le due Camere, perché potremmo determinare in tal caso un risultato ancora peggiore di quello delle scorse elezioni.

Questo è l'assunto indiscutibile. Proviamo allora a valutare le possibili soluzioni. Adottare due leggi proporzionali significa impedire una chiarezza di risultato; con due leggi maggioritarie, invece, il rischio è quello di avere una soluzione che va da una parte o dall'altra. Per quanto

mi riguarda ritengo che, nella malaugurata ipotesi in cui non si riuscisse a condurre in porto la riforma della Costituzione – ipotesi malaugurata perché significherebbe trovarsi di fronte ad uno sfaldamento del Paese – la situazione migliore sarebbe proprio quella di prevedere una legge elettorale maggioritaria per la Camera e proporzionale per il Senato. In tal caso, se la forza politica avrà la maggioranza alla Camera ma non al Senato, dovrà scendere a compromessi, cioè ad accordi; se invece quella forza politica sarà in grado di avere una maggioranza con la legge maggioritaria alla Camera e di ottenerla anche al Senato, significa che gode di un consenso forte nel Paese. Diversamente andrà ad accordi. Per queste ragioni, tra le diverse soluzioni, questa mi sembra la migliore. D'altra parte, tradizionalmente noi abbiamo sempre avuto sistemi elettorali diversi tra Camera e Senato e la stessa sentenza n. 1 del 2014 non afferma che è incostituzionale la diversità di leggi elettorali, bensì l'incongruità dei risultati ottenuti; l'incostituzionalità della legge elettorale del Senato, inoltre, è basata soprattutto sulla casualità del risultato. Questo è quindi un caso in cui noi traiamo troppo dalla sentenza n. 1 del 2014.

Proviamo a pensare alla legge elettorale per la sola Camera dei deputati. Anche a questo proposito faccio una premessa. Secondo me, purtroppo, mettendo insieme premio di maggioranza, doppio turno e soglia di sbarramento si crea un *puzzle* quasi irrisolvibile, per cui vale la pena mettere dei punti. La soglia per il premio deve essere sufficientemente alta e, secondo me, quella del 40 per cento è un'ipotesi più che realistica. È una soglia minima ragionevole; non cito al riguardo la Corte, la cui posizione penso che si deduca abbastanza chiaramente dalla sentenza.

Inoltre il premio deve essere sufficiente per governare, ma non così elevato da permettere il superamento dei *quorum* costituzionali di garanzia, quindi non deve raggiungere il 60 per cento, ma deve avvicinarsi, secondo me, al 55 per cento, quindi forse i 321 deputati sono pochi e bisogna ragionare sui 340-350.

Il premio alla lista non mi preoccupa da un punto di vista costituzionale, ma sotto il profilo dell'impatto politico, ovvero rispetto ad una situazione in cui tre o quattro liste raggiungessero tutte il 20-25 per cento dei voti, perché in quel caso l'accesso al secondo turno per la distribuzione del premio di maggioranza porterebbe ad una competizione tra una lista al 22 e una al 23, cioè tra liste con livelli di accesso molto bassi. Devo dire che questa eventualità mi preoccupa; non è questo l'esempio del presidente Hollande, che al primo turno ha ottenuto il 28 per cento, perché, come ricordato dal professore Agosta, in quel caso il meccanismo è quello della scelta dell'individuo e non della maggioranza parlamentare.

Mi chiedo, quindi, se non si possa trovare una qualche soluzione e, pur con tutti i dubbi del caso, se non si possa ragionare su una ipotesi di presentazione di lista, di premio alla lista, ma anche sulla possibilità di procedere verso un modello di tipo coalizionale, nel caso in cui nessuna lista superi il 30 per cento. Mi riferisco cioè a un modello con soglia minima per il premio alla lista al 40 per cento e in cui sotto il 30 per cento non si accede più al doppio turno come liste, ma come eventuali coali-

zioni; mi interrogo cioè sull'opportunità di inserire un obbligo di coalizione tra primo e secondo turno, nella condizione in cui nessuna lista superi il 30 per cento.

Premio di maggioranza e soglia di sbarramento sono difficilmente compatibili e l'effetto cumulativo della distorsione può essere molto elevato. Allora, in maniera molto grossolana, se noi vogliamo la clausola di sbarramento in un sistema proporzionale con premio maggioranza, essa deve essere molto molto ridotta, deve essere bassa. Non può essere del 7 e dell'8 per cento, sia nel caso di ingresso nella coalizione, sia al di fuori di essa. Non a caso il modello tedesco ha una clausola di sbarramento alta, ma non ha il premio di maggioranza.

Passando alla questione delle preferenze, credo che, come qualcuno ha detto prima, il dibattito su questo tema sia marcato da un forte ideologismo. Non ritengo che un sistema senza preferenze sia incostituzionale, quindi sono abbastanza dubbioso rispetto a quanto asserito dalla sentenza della Corte; in ogni caso quella sentenza non va esasperata. Essa infatti ha stabilito che occorre introdurre qualche elemento di scelta personale, tant'è che in più passaggi fa riferimento alla incostituzionalità di un sistema che escluda ogni elemento di scelta personale. Da questo, però, a dedurre, ad esempio, l'incostituzionalità del meccanismo del doppio regime fra capilista e altri soggetti ne passa; a me questa sembra veramente una forzatura, anche perché ricordo altri sistemi, come quello del collegio unico nazionale, in cui si era tranquillamente eletti al di là delle preferenze. Allo stesso modo, sostenere l'incostituzionalità della possibilità di presentazione di capilista in più collegi risulta eccessivo. Sarebbe forse più corretto dire che è politicamente e istituzionalmente inopportuno, perché magari c'è un effetto di deformazione sul voto. Però, si può parlare di incostituzionalità? Probabilmente no, bisogna individuare una soglia logica e ragionevole anche per condurre questo tipo di operazione.

Non ricordavo l'esistenza di una clausola antilocalistica che ha richiamato il collega Tarli Barbieri. Anch'io reputo francamente inaccettabile una clausola che preveda la necessità di candidarsi in un numero minimo di collegi per poter avere accesso al riparto nazionale.

Svolgerò ora una considerazione che va contro il meccanismo di accordo che si sta creando, ma provo a segnalarla quasi a futura memoria. Mi chiedo cioè se non sarebbe opportuno ripensare a un modello di cui si era già parlato alla fine degli anni Novanta stante il quale, tornando al vecchio «Mattarellum», il 25 per cento, invece di essere utilizzato per la distribuzione proporzionale, venisse utilizzato per il premio di maggioranza.

Nei collegi uninominali ci sono infatti due caratteristiche positive. In primo luogo si ha la scelta dell'individuo e, in secondo luogo, il meccanismo coalizionale, che nel sistema proporzionale è inevitabilmente forzato, mentre nei sistemi uninominali nasce da un'indicazione popolare. Sono gli elettori che dicono infatti ai candidati: «Tu mi rappresenti, in quanto candidato del centrodestra (o del centrosinistra)» e quindi il meccanismo coalizionale è rafforzato dalla volontà elettorale.

Quel 25 per cento di seggi, con degli accorgimenti su cui si può ragionare tecnicamente, potrebbe poi essere utilizzato per il premio di maggioranza. Mi rendo conto che ciò significa andare in una direzione diversa rispetto a dove sta «atterrando» l'accordo. Il problema è che quei tre passaggi – il premio di maggioranza, il doppio turno e la clausola di sbarramento – hanno un effetto che può diventare molto distorsivo.

*NANIA.* Vorrei iniziare il mio intervento con la seguente considerazione: sarebbe pressoché impossibile prospettare una soluzione precostituita, idonea ad assicurare che si centri con assoluta esattezza l'obiettivo individuato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014, ossia una modulazione del sistema elettorale in cui trovino appagamento, da un lato, l'istanza della rappresentatività, e, dall'altro, quella della governabilità e della stabilità dell'indirizzo politico.

È chiaro, infatti, che la realizzazione di questa finalità, che è diventata ormai cogente a seguito della sentenza della Corte costituzionale, difficilmente può prescindere dall'assetto concreto del sistema politico e partitico italiano e dalle dinamiche che, nel bene o nel male, lo attraversano in questo momento storico.

Devo dire, forse andando un po' in controtendenza, che mi ha sempre lasciato dubbioso l'idea – che è andata molto di moda sull'onda di alcune suggestioni di tipo filosofico – che il «velo di ignoranza», o la finzione dell'esistenza del «velo di ignoranza», debba guidare, come condizione necessaria, l'elaborazione dei sistemi elettorali. Ho l'impressione invece che, quando ci si accinge a questo compito, si debba avere ben presente la realtà in cui le soluzioni che si prospettano sono destinate ad operare. Questo non significa naturalmente assecondare atteggiamenti puramente utilitaristici o addirittura opportunistici, ma non si può nemmeno immaginare di elaborare un sistema elettorale in via puramente astratta e di assicurare la funzionalità sotto i due profili che ho detto in una chiave puramente ideale.

Fatta questa considerazione, passerei ad alcune notazioni più specifiche. La prima riguarda il requisito percentuale richiesto ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, la cui mancanza è stata alla base della pronuncia di annullamento della Corte costituzionale.

È chiaro che la soglia minima deve soddisfare l'esigenza che del premio possa avvalersi chi ha dimostrato, per virtù propria, di possedere una consistente capacità di acquisizione del consenso, considerazione questa che è stata richiamata un po' da tutti. Voglio anche dire, però, che non si può collocare l'asticella troppo in alto, mettendo a rischio la stessa operatività del meccanismo premiale alla stregua dei dati che obiettivamente si traggono dall'esperienza delle precedenti tornate elettorali. C'è un dato statistico da cui non si può prescindere, a meno di non voler fare di questo premio di maggioranza un'ipotesi soltanto teorica. Se andiamo a vedere la serie statistica, almeno con riferimento ai singoli partiti e con riferimento alle coalizioni, potremo verificare che un eccessivo innalzamento della so-

glia per ottenere il premio di maggioranza lo renderebbe aprioristicamente irraggiungibile.

A questo riguardo va ribadito che la Corte costituzionale non ha affatto stigmatizzato l'esistenza del premio di maggioranza, ma l'assenza di una soglia minima per l'acquisizione del premio stesso. Poi, se si vuole, possiamo riproporre la discussione sul tema, ma di per sé il premio di maggioranza ha passato indenne il vaglio di costituzionalità.

Desidero trattare un altro punto molto delicato, su cui tutti i colleghi si sono espressi: ci si chiede infatti se la destinazione del premio debba andare, indifferentemente, verso la coalizione e la lista, come in passato, o se invece esso debba essere riservato esclusivamente alla lista. Capisco benissimo la prospettiva alla base di quest'ultima soluzione, ovvero quella di scongiurare fenomeni di aggregazione privi di una base programmatica comune e condivisa e di propiziare un sistema tendenzialmente bipartitico, che sia comunque in grado di realizzare la democrazia dell'alternanza, che è il mito del dibattito costituzionalistico italiano.

Senza voler entrare nella discussione di quale sia, nelle opzioni che si stanno proponendo, la quota di diritto costituzionale e quella di discrezionalità politica, dico con molto franchezza che si può dubitare che un vincolo di questo genere (ovvero un vincolo all'individualità) possa ritenersi compatibile con l'articolo 49 della Costituzione e con la libertà di autodeterminazione riconosciuta ai partiti, sotto il profilo delle possibili scelte in ordine alle modalità di incidenza sulla politica nazionale. Si tratta appunto di una sfera di autonomia assicurata dall'articolo 49 della Costituzione. Mi domando dunque se la pregiudiziale esclusione delle coalizioni, e senza nemmeno la possibilità di appuntamento al secondo turno, non presenti un eccesso di volontà conformativa del sistema politico da parte della legge elettorale, rispetto a quanto possa ritenersi fisiologicamente connotato a questo tipo di legge.

Naturalmente si possono poi immaginare altre soluzioni intese a prevenire eventuali contrasti che si possano determinare all'interno della coalizione che risulti vincente. Non posso in tal caso che riprendere un tema caro alla riflessione in materia ossia la possibilità di elaborare apposite regole di carattere convenzionale; senza dire della soluzione principe della stipula di un patto di coalizione, che dovrebbe riuscire a garantirne la stabilità anche successivamente alla tornata elettorale.

Comunque, al di là di queste preoccupazioni di carattere costituzionale, se guardiamo alla dislocazione reale delle forze in campo e alla tendenza attuale alla frammentazione elettorale, è chiaro che la posizione di esclusività assegnata alla lista, rischia a maggior ragione di rendere irraggiungibile la meta di una quota di seggi adeguata alle esigenze della governabilità. La seconda osservazione, sotto l'aspetto dell'incentivazione dei partiti a vocazione maggioritaria, è che non si può dimenticare che la democrazia dell'alternanza non postula un solo partito orientato in tal senso, ma l'esistenza di una molteplicità, o almeno di due partiti a vocazione maggioritaria o egemone, ossia postula un'opposizione adeguatamente attrezzata dal punto di vista del consenso elettorale, che sia capace

di proporsi all'elettorato in chiave critica e alternativa rispetto alla formula di governo.

Insomma, mi pare molto azzardato scommettere sull'effetto di trasciamento e di polarizzazione dell'intero sistema politico che dovrebbe essere esercitato dall'ipotetica presenza, su un solo versante dello schieramento, di un partito in grado di raggiungere un tasso di consenso elettorale dominante nello schieramento stesso.

Voglio aggiungere, poi, che nemmeno lo schema del doppio turno potrebbe risultare risolutivo a questo scopo, perché presuppone che la configurazione di partiti a vocazione maggioritaria si realizzi lungo tutto l'arco dell'offerta politica. Si può confidare in una soluzione di questo genere in presenza di storiche polarità politico-ideologiche, come tutt'ora accade in gran parte delle democrazie europee, ma da noi fa difetto ormai questo requisito. La conclusione, quindi, è che questi processi di maturazione hanno natura squisitamente «politica», e ben difficilmente possono essere sostituiti dall'effetto coagulante espresso dal ballottaggio, specie nell'attuale fase di disaffezione dal voto, fino al punto da correre il rischio di vedere riproposta in termini sostanziali – lo abbiamo sentito più volte questa mattina – la questione dell'adeguatezza rappresentativa di chi al secondo turno risulti vincitore del premio.

Né a questo scopo possiamo forzare la tecnica della soglia di sbarramento per i partiti minori. Tutti abbiamo presente il fatto che al riguardo entra in gioco, proprio ai sensi della giurisprudenza costituzionale, la *ratio* rappresentativa del sistema elettorale. Ci muoviamo insomma su un altro versante, che non può essere totalmente piegato alla logica della governabilità.

Venendo ora alla questione delle preferenze – l'altro aspetto che è stato stigmatizzato dalla Corte costituzionale – mi limito a notare che le liste corte, come nota incidentalmente la Corte, sono idonee allo scopo di surrogare l'istanza di conoscenza più ravvicinata dei candidati da parte degli elettori. D'altra parte, ricordo che, nell'audizione del 2012, avevo già espresso un'opinione in questi termini, che certamente non era isolata e riprendeva un orientamento che si andava facendo strada. Certo, parliamo sempre di un surrogato: per cui si potrebbe replicare che l'originale è meglio della copia, e che è difficile disconoscere il fatto che resterebbe preferibile la possibilità di espressione delle preferenze in quanto ampliata, almeno in via teorica, delle opportunità di esercizio del diritto di voto (a parte le distorsioni anche gravi cui il meccanismo può aver dato luogo).

Tuttavia, nemmeno si può trascurare – sempre alla luce delle condizioni reali del nostro sistema politico – la preoccupazione che ciò possa comportare un ulteriore indebolimento delle *leadership* e della loro capacità di unificazione. Mi sembra che, sotto questo aspetto, possa costituire una soluzione abbastanza equilibrata proprio quella che sembra sia prevista nelle intese più ravvicinate, ossia la previsione del capolista sottratto all'alea delle preferenze.

Dico subito che, da questo punto di vista, non mi sembra possa essere intravista una controindicazione costituzionale, cioè l'alterazione della pa-

rità di *status* tra candidati. In questo caso, a giustificazione della deroga al principio della parità, viene in rilievo l'esigenza, più che ragionevole, della preservazione della funzione stabilizzante delle *leadership* di partito rispetto alla spinta centrifuga che potrebbe correlarsi alla diffusione della componente personalistica dell'espressione del voto. Mi sembra che soppesati questi diversi aspetti, venga confermato che non sussistano ostacoli costituzionali particolarmente pressanti.

In via conclusiva, anch'io non posso eludere un accenno alla questione dei tempi di approvazione della riforma elettorale rispetto a quelli della riforma del Senato, su cui altri, in precedenti audizioni, si sono autorevolmente espressi, con argomenti di indubbio peso, soprattutto alla luce della censura che la sentenza n. 1 del 2014 ha mosso all'eventualità di una divaricazione tra gli esiti elettorali delle due Camere.

A prescindere, naturalmente, dalle implicazioni tattico-politiche della questione, concordo nondimeno sul fatto che, evitando di estendere il premio di maggioranza al Senato, la combinazione tra logica maggioritaria e logica proporzionale va nel senso, che di per sé non si può ritenere irragionevole dal punto di vista costituzionale, di agevolare almeno l'individuazione di una forza trainante ai fini della realizzazione della formula di governo e della responsabilità della sua tenuta.

Per completezza va ricordato che nella riforma approvata in prima deliberazione si prevede che, con la riforma del Senato, scatti anche la possibilità del ricorso preventivo alla Corte costituzionale sulle leggi elettorali. Con questo non voglio dire che non sia auspicabile un'eventuale valutazione da parte della Corte costituzionale, né che non sia condivisibile il principio del diritto di accesso riconosciuto anche alle minoranze parlamentari; ma resta fermo che, in tal modo, opera una variabile ulteriore nel percorso di approvazione della nuova legge elettorale.

**BARBERA.** Signora Presidente, ringrazio la Commissione per l'onore che mi è stato fatto. Pur avendo alle spalle cinque legislature alla Camera dei deputati, poter parlare in una sede parlamentare è per me ogni volta motivo di particolare orgoglio, anche perché riconosco che questa è la sede in cui le decisioni devono essere prese.

La Corte costituzionale ha avuto modo di occuparsi della questione, ma essa deve rappresentare il limite invalicabile: la sentenza non è l'atto da cui vengono direttive, come qualcuno forse sostiene, per elaborare la legge elettorale.

Credo che alcuni vincoli debbano essere tenuti presenti, due in modo particolare. Il primo è quello della necessità di arrivare presto ad una soluzione. Il professor Agosta ha avuto la bontà di ricordare una mia relazione dell'inizio degli anni Novanta, che ho ancora e che è stata scritta con la «Lettera 22» dell'Olivetti, con la carta carbone, con l'ultima delle copie sempre un po' più sbiadita. Nel frattempo la tecnologia è però evoluta.

Questo per dire che è da troppo tempo che questi temi sono in discussione e che quindi è bene addivenire ad una conclusione.

Secondo vincolo. Quando si parla di leggi elettorali, ciascuno di noi ha in mente il miglior sistema elettorale possibile, così come ciascuno di noi ha in mente la migliore formazione della nazionale di calcio. Credo che dobbiamo mettere da parte questa tentazione; ognuno di noi ha un modello di legge elettorale ideale, ma dobbiamo tener conto dei vincoli. Uno dei vincoli, in questo caso, è rappresentato da una decisione che è già stata portata avanti dalla Camera dei deputati, sulla base anche di tormentate decisioni, con accordi politici alle spalle e così via.

Un altro vincolo che dobbiamo tener presente è il fatto che questo ramo del Parlamento ha approvato il superamento del bicameralismo perfetto, prevedendo, dopo discussioni certamente non facilissime, la non elezione diretta della Camera alta. Dobbiamo considerare tale superamento come una cosa certa, che verrà raggiunta quanto prima, con i tempi che saranno necessari. Rimettere in discussione, direttamente o surrettiziamente, una scelta che è costata molto a questo ramo del Parlamento credo sia sbagliato.

Ci sono dunque questi due vincoli da tener presenti, ovvero il testo già approvato dalla Camera dei deputati concernente la riforma elettorale e il testo di riforma costituzionale già approvato dal Senato della Repubblica.

Dicevo prima che ognuno di noi ha in mente un sistema elettorale; non trovo nulla di sbagliato che ogni tanto questo venga fuori o che i costituzionalisti lo facciano emergere in questa o in quella occasione. Quello che trovo invece professionalmente – e sottolineo il termine «professionalmente» – non corretto è sostenere che un sistema è conforme alla Costituzione e che l'altro non lo è.

Abbiamo questa tentazione – probabilmente l'avrò avuta anch'io in certe occasioni – ma dobbiamo stare attenti a non ammantare di sacralità costituzionale quelle che sono scelte legittime che ciascuno di noi può fare.

Dobbiamo tenere presente anche alcuni vincoli. L'articolo 49 della Costituzione stabilisce che i cittadini si organizzano in partiti politici e quindi sono loro che decidono le forme e i modi. Attenzione, questo è vero, però non credo che puntare sul partito come soggetto destinatario del premio sia contrario alla Costituzione. Non dobbiamo dimenticare che c'è stato un *referendum*, il cosiddetto «*referendum Guzzetta*» (che poi non raggiunse il *quorum*), che prevedeva che il premio fosse attribuito al partito e non alla coalizione, che la Corte costituzionale ammise tranquillamente, senza nessun problema. È vero che riguardava l'ammissibilità e che altro sarebbe stato se ci fosse stato un giudizio di legittimità costituzionale; ma queste sono tutte raffinatezze nelle quali ogni tanto ci perdiamo, lo dico molto francamente, anche se forse dovrei usare espressioni un po' più *soft*.

Se questi sono i vincoli, credo allora che dobbiamo agire nella logica dell'emendamento, che è una logica nobilissima, sebbene talvolta sia stata demonizzata.



L'altro aspetto è appunto il vincolo della riforma del Senato. Verrà approvata presto? Ci saranno problemi? Ci sarà prima un eventuale ricorso ad elezioni anticipate? In tal caso che cosa succederà? Queste sono tutte domande che è opportuno porsi.

Una sola cosa ritengo che si possa fare: procedere con il sistema elettorale della Camera dei deputati e non intervenire necessariamente anche sul sistema elettorale del Senato. Farlo creerebbe tutta una serie di problemi. Immaginate una discussione che si riaprisse, dopo aver deciso che il Senato non deve dare più la fiducia, sul modo migliore di eleggere il Senato in via provvisoria, in attesa che entri in vigore la riforma. Può anche accadere che si trovi nella necessità – alcuni potrebbero sperarlo, altri potrebbero temerlo – di andare ad elezioni anticipate, ma allora occorre considerare che in casi estremi esiste già una norma per l'elezione del Senato. È stato indicato dalla Corte stessa, la quale ha detto, al punto 6 della sentenza, che la normativa che resta in vigore per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale è idonea a garantire in ogni momento il rinnovo degli organi costituzionali elettivi. Lo ha detto espressamente e non poteva non dirlo, perché ha sempre precluso i *referendum* elettorali meramente abrogativi, che non lasciassero in piedi una normativa. Essa ha indicato addirittura, con una sentenza paralegislativa (*absit iniuria verbis*), che si introduce per il Senato il voto di preferenza, che il Senato della Repubblica non ha mai avuto nella sua storia. La Corte ha detto che è prevista la preferenza e che siccome possono sorgere dei problemi, facendo un altro piccolo strappo – messo in rilievo dal professor Tarli Barbieri – si può procedere con regolamento del Governo.

Lasciando da parte queste forzature, non c'è dubbio che esiste già una normativa. Quello che andrebbe evitato, ovviamente, è estendere la normativa della Camera anche al Senato, perché, se viene mantenuto il premio di maggioranza e addirittura il doppio turno, c'è il pericolo che si arrivi poi a due maggioranze diverse, una alla Camera e una al Senato. Sarebbe – diceva Franklin – come un cocchio tirato da due cavalli da una parte e da altri due cavalli dall'altra.

Io credo, sotto questo profilo, che si potrebbe andare semmai all'individuazione di una data, purché certa. Se non ricordo male, alla Camera il cosiddetto «emendamento Lauricella» proponeva di subordinare l'entrata in vigore della legge elettorale all'entrata in vigore della riforma costituzionale. Sono state avanzate in quell'occasione delle perplessità, credo forse anche dalla stessa Presidenza della Camera, perché non si può subordinare una legge all'entrata in vigore di un'altra legge, i cui contenuti peraltro non si possono conoscere, perché sono ancora in via di definizione. Si può stabilire una data fissa per cui, ad esempio, la legge elettorale entra in vigore il 1° gennaio 2016, piuttosto che il 1° gennaio 2018, sulla base di scelte politiche.

Potrei anche giustificare la possibilità – non vi individuerei nessuna disarmonia costituzionale – di andare a votare, qualora fosse necessario, con due sistemi elettorali, uno maggioritario da una parte e uno proporzionale dall'altra. Lo si fece nel 1953, quando si votò alla Camera con la co-

siddetta «legge truffa» e al Senato con una legge di fatto proporzionale, la cosiddetta legge Dossetti, che formalmente era uninominale, ma in realtà era proporzionale, perché prevedeva il 65 per cento per la conquista dei seggi. Non dobbiamo dimenticare inoltre che l'Assemblea costituente ha voluto due Camere differenziate, addirittura anche temporalmente (5 anni e 6 anni), una da eleggere con sistema proporzionale e l'altra (in base all'ordine del giorno Nitti, approvato all'unanimità, con la firma anche di Togliatti) da eleggere con collegi uninominali maggioritari. Poi Dossetti ha inventato quella formula del 65 per cento, che ha svuotato il collegio uninominale del Senato. Ho l'impressione dunque che questo non sia un problema effettivo. Certo, questa soluzione non è desiderabile, ma non vedo in essa che cosa ci sia di incostituzionale.

Per quanto riguarda il testo approvato dalla Camera, non è stato messo sufficientemente in rilievo – o meglio, credo l'abbia fatto prima il professor Calderisi, ma non ho assistito per intero al suo intervento – che questo è il sistema che aveva trovato maggiore adesione all'interno della commissione dei saggi, sebbene non si sia votato sul punto. Ora, non vorrei che alla sentenza della Corte costituzionale si aggiungesse anche la decisione della commissione dei saggi; è opportuno che questo Parlamento vada avanti per suo conto. Ciò detto, ricordo però che, in quella commissione, ci fu un ampio dibattito su questo punto e che, pur escludendo da parte della quasi totalità dei componenti che si potesse arrivare ad un'elezione diretta dal Presidente del Consiglio – c'era una maggioranza possibile per quanto riguarda invece l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, ma non mi dilungo a illustrare la ragione per cui non si addivenne a quella soluzione – si parlò di Governo del Primo Ministro. Se ne discusse non come di un'invenzione, ma perché corrispondente al sistema presente in tutti gli altri Paesi europei, in tutte le grandi democrazie. Se si esclude il sistema neopresidenziale francese, il modello Westminster, quello basato sul Primo Ministro che è anche il capo del partito che vince le elezioni, c'è in Inghilterra e da tempo anche in Germania e in Spagna. Intendiamoci, tutto va cambiando, perché – apro una parentesi – nel lasso di tempo che passa dalla citata «Lettera 22 dell'Olivetti» ai sofisticati elaboratori, si rischia che la realtà si sia modificata; la bipolarizzazione, infatti, aveva un senso compiuto quando si trattava di un bipolarismo sull'asse destra-sinistra; in Europa però le cose stanno cambiando e ci sono dei problemi politici da affrontare.

Questo sistema non è certamente il migliore di quelli possibili, ma trovo che sia accettabile e aggiungo – tengo a sottolinearlo – che esso viene incontro a uno dei problemi che hanno caratterizzato tutte le leggi maggioritarie fin qui sperimentate, sia la «legge Mattarella» che la «legge Calderoli». Tali norme hanno consentito alcuni risultati positivi: in primo luogo, la bipolarizzazione del sistema politico, così come il fatto che tutti i partiti siano stati invogliati alla competizione, evitando quindi tutte le *conventio ad excludendum* che ci sono state in questi anni; inoltre, gli elettori, nel momento in cui sono andati a votare, conoscevano il programma, le alleanze e il nome del Presidente del Consiglio. Poi, certo, quello che è

avvenuto dopo ha rappresentato un problema. Mi riferisco cioè al fatto che quelle maggioranze erano costruite in maniera talvolta insincera, forzata, per poter conquistare il 75 per cento dei collegi uninominali in base alle leggi Mattarella e per poter conquistare il premio con la legge Calde-  
roli.

Tentativi sono stati fatti; non è un'invenzione immaginare di spostare il premio di maggioranza sul partito. Si può essere d'accordo o meno, ma non è un'invenzione. A parte il «*referendum* Guzzetta» (il più recente) che prevedeva espressamente il premio al partito, nel 1999 un altro *referendum* aveva promosso l'abolizione della quota proporzionale prevista dalla «legge Mattarella», ritenendo che essa introducesse quegli elementi di contraddizione all'interno delle coalizioni e degli schieramenti politici che poi erano ragione di debolezza delle maggioranze e dei Governi. Si tratta, dunque, di un problema che nasce da lontano e che non costituisce l'invenzione dell'ultim'ora. Io ritengo che quella segnalata sia una buona soluzione.

Sono anche d'accordo con la proposta, formulata dalla presidente Finocchiaro nella sua relazione, di alzare la soglia attuale eccessivamente bassa, passando dal 37 al 40 o al 42 per cento.

Tuttavia, a quel punto troverei corretto abbassare le soglie di sbarramento, perché esse hanno un senso nella misura in cui tendono a favorire indirettamente la governabilità; esse però non vanno eliminate del tutto, come invece ho sentito affermare anche questa mattina. In proposito, è stato detto che tali soglie non hanno senso; a mio avviso, ha invece senso che non ci sia una formazione che con lo 0,2 per cento possa entrare in Parlamento. Inoltre, clausole di sbarramento molto basse possono minare la compattezza dei partiti politici. Qui mi richiamo all'articolo 49 della Costituzione, che vuole i partiti politici come soggetti autorevoli; ma il fatto che una qualunque piccola minoranza possa condizionare l'attività di un partito minacciando una scissione (perché con lo 0,2 per cento diventa una scissione che può essere fruttuosa), non è certo positivo per il sistema politico.

Ci sono altri limiti da considerare, come ad esempio la difficoltà di mettere insieme la distribuzione proporzionale dei seggi nei territori, effettuata in base alla popolazione, con la distribuzione altrettanto proporzionale dei seggi sulla base dei voti conseguiti. Nel merito possono essere individuate delle soluzioni, non credo che sia un problema insormontabile. All'interno di una circoscrizione, ci possono essere anche dei movimenti che spostano dei risultati da un collegio all'altro. A questo riguardo, ricordate che nel Senato prima della riforma del 1993 c'erano dei collegi che avevano due o tre senatori e altri che non ne avevano nessuno? Quindi, l'importante è che si ponga la circoscrizione come punto di riferimento. Del resto lo stabilisce la Costituzione stessa.

Quanto alla scelta dei candidati, le alternative sono due. La prima è che si vada a liste corte bloccate. Mi rendo conto però che ci sono dei vincoli politici dei quali tener conto: non tutti vogliono il voto di preferenza, altri vogliono invece che ci sia il voto bloccato. In proposito, vi

può essere un compromesso, che appartiene però interamente alla politica. Magari nella nostra veste di cittadini possiamo dire se ci piace o meno, ma credo che noi costituzionalisti dovremmo cercare di evitare di parlare di legittimità costituzionale o addirittura di violazione del principio di eguaglianza tra il candidato che verrebbe eletto automaticamente e quelli che invece dovrebbero sottoporsi al voto di preferenza. Ritengo che il principio di eguaglianza verrebbe invocato in questo caso non opportunamente, anche perché non esiste un diritto a essere candidati, atteso che la presentazione delle liste avviene da parte dei partiti. Vi è, semmai, un diritto a formarsi una propria lista.

PRESIDENTE. C'è un diritto a essere eletto, se si prende un numero di preferenze che consente di essere eletto.

BARBERA. Ma anche se c'è il partito che decide che tu debba essere il capolista. Non lo so, se dovessi entrare nel merito politico comincerei a balbettare, perché anche io non ho idee chiare sul punto. Non mi pare che ci siano problemi di costituzionalità, e che quindi si tratti di una scelta tutta politica.

Allo stesso modo, il realismo politico ci suggerisce che bisogna affrontare il tema delle pluricandidature, perché per i partiti minori in effetti rappresenta un problema sapere dove si può avere il resto e quindi dove si può candidare la propria dirigenza politica. Sono questi tutti temi da affrontare.

L'ultima considerazione concerne la forma di governo. Il sistema elettorale non può non incidere sulla forma di governo e non può non tener conto dei vincoli che derivano in Costituzione dalla forma di governo: l'una e l'altra cosa vanno considerate insieme. Il sistema elettorale inglese, per esempio, ha determinato e modellato la forma di governo di quel Paese dalla seconda metà dell'Ottocento, proprio perché quello era il sistema elettorale di quel contesto, con dei benefici o anche altri aspetti eventualmente non positivi. D'altro canto, lo sforzo che è stato fatto dall'inizio degli anni Novanta in poi è stato quello di tentare di ottenere, attraverso il sistema elettorale, una forma parlamentare di governo che non fosse assembleare. In proposito a volte non vedo una netta distinzione dei ragionamenti. Esistono infatti due forme di governo: la forma parlamentare e quella assembleare. La forma parlamentare di governo è stata ben scolpita nel 1951 da Leopoldo Elia con l'espressione: il Governo è il comitato direttivo della maggioranza. Questa è la forma di governo parlamentare, quella cioè che vige da tempo in Inghilterra e in Germania e che non solo attribuisce al Governo alcuni poteri d'impulso per quanto riguarda l'attività parlamentare, ma tale per cui, nel momento in cui gli elettori vanno a votare, votano contemporaneamente per il deputato, per una maggioranza e anche per un *leader*, che non viene eletto direttamente, ma che ha una legittimazione. Non si tratta di una elezione diretta, ma di una legittimazione che dura finché il Parlamento non decide di togliere la fiducia, come è stato per Prodi e per altri *leader*. Quindi non mi preoccupa

perci sotto questo profilo, né sosterei che in questo modo si viene ad alterare la forma di governo; magari la si condiziona, ma non può che essere così.

Ci si chiede se questo sistema potrebbe esistere con la nostra Costituzione, che pure ha virtualità multiple. Ebbene, non capisco perché questa Costituzione, che tutti dobbiamo considerare come la nostra bandiera, sacra per noi tutti, debba essere piegata a una sola formula.

Lo ripeto: la nostra è una Costituzione che ha virtualità multiple e che consente diverse possibilità, sia per quanto riguarda la forma di Governo sia, ad esempio, per quanto concerne i diritti, ma a questo riguardo si potrebbe aprire un discorso molto lungo. Una forma di governo parlamentare di gabinetto o del Primo ministro è però incompatibile con un bicameralismo perfetto – questo sì – perché non è possibile avere due Camere che concedono entrambe la fiducia: lo dimostra il fatto che quando un Paese scandinavo, in passato, ha voluto salvare il bicameralismo, ha previsto l'elezione di un'unica Camera, da suddividere poi in due rami, onde poter svolgere l'attività legislativa.

Credo dunque che si possa mantenere il vincolo della scelta fatta da questo Senato – una scelta di grandissimo valore politico, che ha visto una maggioranza di senatori decidere che il Senato d'ora in avanti avrebbe cambiato volto e che non sarebbe stato più elettivo – insieme al tentativo di trovare il modo attraverso cui gli elettori possano influire. Le elezioni non sono infatti un modo per fotografare le pieghe del Paese, ma un fatto attraverso cui la sovranità popolare ha la possibilità di influire sull'attività legislativa e di governo. Come diceva il professor Duverger, che è stato prima invocato dal professor Agosta, le elezioni non sono un «apparecchio fotografico», ma sono un «trasformatore di energia», da parte del corpo elettorale, che deve poter decidere direttamente e immediatamente un programma e gli indirizzi di governo e deve anche poter legittimare direttamente un *leader*: legittimarlo, non eleggerlo direttamente.

Spero che si possa andare avanti con la volontà di un sano realismo, senza invocare la Costituzione, se non come limite invalicabile: si tratta infatti di una cosa diversa.

Abbiamo aspettato molto tempo, dall'epoca della «Lettera 22» a quella dei *computer*. Non vorrei che si dovesse aspettare ancora una prossima volta, quando magari ci saranno delle innovazioni tecnologiche ancora più avanzate, e noi saremo ancora qui a trattare sempre delle stesse questioni.

Ci sarebbe da dire qualcosa anche sulla caduta della partecipazione elettorale: ritengo che si debba andare a vedere in concreto a cosa essa sia dovuta, senza però enfatizzarla. Dico soltanto al mio amico di vecchissima data, il professor Francesco D'Onofrio, che facendo riferimento alla maggioranza degli aventi diritto al voto, gli americani non sarebbero mai riusciti ad eleggere un Presidente degli Stati Uniti.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i nostri auditi e mi permetto di fare una domanda, forse per l'ultima volta, visto che questa è la seduta conclu-

siva della presente indagine conoscitiva. Ciascuno dei nostri auditi ha perfettamente colto la nostra necessità di provvedere in materia, che trovo sia ulteriormente accentuata dalla sentenza della Corte costituzionale. Del resto, un Paese che non ha una legge elettorale votata dal Parlamento si trova in una qualche difficoltà. Poc'anzi il professor Barbera lo ha spiegato benissimo.

Tra le molte questioni che dobbiamo affrontare e di cui i nostri auditi hanno parlato ce n'è una la cui decisione, a mio avviso, ha un carattere di particolare urgenza. Premesso che in moltissimi interventi si è consentito all'idea di una clausola di salvaguardia – chiamiamola così, poi si vedrà quale formula utilizzare – sull'entrata in vigore della legge elettorale per la Camera dei deputati, così come è stata congegnata, con la soglia per il premio di maggioranza al 40 per cento e con soglie di sbarramento certamente più basse – si potrebbe ipotizzare il 3 per cento, ma ovviamente è una percentuale soltanto indicativa – all'interno di un sistema monocamerale, con una sola Camera eletta direttamente, che dà la fiducia. Vi chiedo però che cosa riteniate opportuni fare nel frattempo.

Mi piacerebbe e mi tranquillizzerebbe molto l'idea di poter avere una Camera eletta con un principio di maggioranza – che è volto alla stabilità dei Governi e che, in quanto tale, è giustificato – e un Senato eletto con un sistema diverso. Al riguardo, sono convinta che non ci sarebbe niente di strano e di stravagante, in ragione della nostra storia politica e della storia delle nostre leggi elettorali. Il problema è che – come dice, a mio avviso molto acutamente, il professor Villone – una delle grandi novità introdotte dalla sentenza n.1 del 2014 della Corte costituzionale è proprio questo valore di limite invalicabile – come direbbe il professor Barbera – che viene dato al principio di uguaglianza, che deve caratterizzare l'esercizio del diritto di voto. Rischiamo pertanto di trovarci in una situazione particolarmente complicata. Infatti, o il premio di maggioranza previsto per la Camera dei deputati – che sacrifica l'uguaglianza del voto, ma in un bilanciamento col principio di governabilità, ovvero con il valore costituzionalmente legittimo della stabilità dei Governi – è tale da assicurare anche al Senato che il sacrificio della rappresentatività sia fatto in nome della stabilità dei Governi, oppure rischiamo di avere un sistema zoppo. Se infatti questo meccanismo non funziona al Senato, la torsione del principio di rappresentatività alla Camera dei deputati, rappresentato dal premio di maggioranza, diventa irragionevole. Se il sistema non è messo in grado di raggiungere il fine della governabilità, laddove ci sia una torsione irragionevole del principio di rappresentanza, che si identifica con il premio di maggioranza, ci troviamo allora nelle condizioni di violare quella ragionevolezza e quella proporzionalità che la Corte costituzionale ci indica come criteri direttivi. Sarebbe facile ribadire che nel merito basterebbe prevedere un premio di maggioranza anche in Senato, ma questa Commissione ha lavorato per circa quattro mesi per cercare un premio di maggioranza in Senato, che fosse in grado di evitare gli effetti che abbiamo avuto con il «Porcellum», ma purtroppo non ci si è riusciti, perché il fatto di dover prevedere comunque un'elezione a base regionale, e

quindi una somma di premi di maggioranza regionali, come dice la Corte costituzionale, non consente al meccanismo di funzionare. La domanda che si pone è dunque la seguente; si ritiene che basti comunque prevedere un meccanismo di premio di maggioranza al Senato, sia pure probabilmente ineffettivi, come è stato nella nostra storia, per riscattare quella violazione del principio di rappresentanza, che è dato dal premio di maggioranza alla Camera dei deputati?

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Avremmo fatto prima a togliere dalla Costituzione soltanto la norma sull'elezione del Senato a base regionale.

BARBERA. Mi dispiace che non sia più presente il professor Villone, che ha richiamato il voto uguale, libero e segreto, ma voglio premettere che ci sono almeno cinque o sei sentenze della Corte costituzionale, che hanno sottolineato con molta forza che si deve trattare di un voto libero e uguale «in entrata», ma non «in uscita». La Corte lo ha detto in più occasioni e, se così non fosse, anche la legge elettorale proporzionale della cosiddetta prima Repubblica avrebbe avuto dei buchi enormi. Come ricordavo in precedenza, nel 1972 il PSIUP raccolse circa 640.000 voti, senza eleggere alcun rappresentante, perché c'era una clausola di sbarramento data dal quoziente intero che doveva essere conseguito in ogni circoscrizione.

Fatta questa premessa, capisco ciò che dice la Presidente, ma per quanto mi riguarda sono partito dal presupposto che la legge di riforma elettorale debba andare di pari passo con la legge di riforma costituzionale e che soltanto nel caso estremo di un incidente, per cui si debba andare a votare prima della approvazione della riforma del Senato, si possa percorrere una soluzione estrema e transitoria. I miei colleghi costituzionalisti possono ricordare che la Corte costituzionale ha più volte ammesso, in via transitoria, anche palesi disarmonie delle leggi con la Costituzione. Le ha ammesse in via transitoria, in via provvisoria, o «in attesa di...».

PRESIDENTE. Questa è una risposta.

BARBERA. Esatto. Ed è avvenuto più volte, in varie occasioni; in riferimento ad una legge in materia di antiterrorismo, una famosa sentenza stabilì che era da considerarsi ai limiti della Costituzione, ma, che in via transitoria, si poteva anche ritenere legittima.

CARAVITA DI TORITTO. Parlo per paradossi. Posto che tutti quanti noi auspichiamo che la riforma della Costituzione vada in porto prima della riforma della legge elettorale, se dovessimo scegliere una situazione in cui ci sono due leggi maggioritarie o due leggi proporzionali o la legge maggioritaria alla Camera e la legge proporzionale al Senato, non è forse quest'ultimo il modello politicamente migliore e – alla luce di un'attenta rilettura della sentenza n. 1 del 2014 – comunque quello esente da vizi di costituzionalità? Sinceramente penso di sì. Politicamente è la soluzione

migliore perché si avrebbe una Camera che funziona da traino e una seconda Camera in cui, se non c'è la medesima maggioranza, si cercherà, in funzione di temperamento, una maggioranza leggermente più allargata.

Da un punto di vista costituzionale, non vedo vizi in questa soluzione: la Corte ha detto che il premio alla Camera è incostituzionale perché troppo elevato e non correlato rispetto al numero di voti raggiunti; mentre la situazione di incostituzionalità della legge elettorale per il Senato si aggrava, perché il rischio è che le due leggi se ne vadano da due parti diverse, ovvero che la legge elettorale del Senato conduca a situazioni di anomia maggioritaria, in cui tanti piccoli premi di maggioranza a livello regionale non spiegano qual è la maggioranza.

In risposta quindi alla domanda al riguardo posta, dopo aver espresso l'auspicio che l'eventualità segnalata non debba verificarsi, aggiungerei tuttavia che la soluzione ipotizzata non è incostituzionale e, anzi, arriverei a dire che, tra le diverse ipotesi, è forse quella preferibile, perché in tal modo si avrebbe una maggioranza necessariamente più ampia al Senato qualora non esistesse la stessa maggioranza alla Camera.

*NANIA.* Anch'io sono d'accordo con quanto è stato affermato: la Corte chiede la ragionevolezza del risultato elettorale complessivo, per cui nel momento in cui si salda un sistema con premio di maggioranza ad un sistema proporzionale questa finalità è comunque conseguita.

Sono anche d'accordo con l'osservazione che dal punto di vista dell'incidenza del voto in uscita, la diversificazione tra voto per la Camera e voto per il Senato non è di per sé in collisione con i principi costituzionali, laddove porti ad un coerente risultato.

Quanto all'ipotesi del premio per il Senato, mi limito a notare che la Costituzione prescrive che il Senato venga eletto su base regionale, ma il premio può operare secondo la logica propria per cui non è nemmeno escluso che la modalità di calcolo sia di livello nazionale.

*PRESIDENTE.* Noi ci avevamo pensato, ma – non vorrei sbagliarmi – fummo corretti. Siccome abbiamo lavorato su questo per quattro mesi, le dico che abbiamo un precedente nel quale venne bloccato un premio nazionale che riguardava il Senato, per cui la legge elettorale venne corretta nel senso dell'attribuzione del premio su base regionale.

*NANIA.* Ma non si trattava di una sentenza della Corte costituzionale, sicché continuò a ritenere che il criterio della base regionale delle circoscrizioni non investa le modalità di attribuzione eventuale del premio.

A questo punto vorrei fare una rapida precisazione in ordine alla necessità di procedere per valutazioni di compatibilità con i principi costituzionali. È chiaro che dopo la sentenza n. 1 del 2014, si avverte l'esigenza di ragionare anche in questi termini.

Non si tratta, quindi, un eccesso di giuridicizzazione del tema, ma dei limiti che sono stati fissati alla discrezionalità politica in materia.



Va aggiunto, per tornare al punto, che – ove non si possa addirittura immaginare nel rispetto del principio bicamerale una qualche forma di combinazione dei risultati di Camera e Senato, ad esempio ai fini dell'accesso al ballottaggio – si potrebbe almeno addivenire alla coincidenza dei rispettivi sistemi premiali in modo da assicurare, benché non in termini matematici, la omogeneità degli esiti elettorali.

PRESIDENTE. Questa è un'altra strada sulla quale ci eravamo incamminati.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Signora Presidente, non sarei intervenuto, perché non intendevo porre domande (peraltro ritengo particolarmente interessante quella dianzi da lui posta), ma ormai ci troviamo alla fine dell'ultima fase di un'indagine conoscitiva in cui sono state espresse posizioni diametralmente opposte – lo dico con tutto il rispetto per i professori auditi, tutti più o meno titolati per far parte della Corte costituzionale – cosa che ci aiuta a comprendere la ragione per cui, a seconda dei periodi, vengano emanate sentenze che procedono in direzioni opposte. Ciò ha molto arricchito questo dibattito.

Personalmente, rispetto alla sua domanda, signora Presidente, anche alla luce di quello che ha evidenziato il professor Villone, ricordo che, rispetto alla legge del 2005, la valutazione della Corte fu che in tal caso si era in presenza di un punto di rottura con quella ragionevolezza di sistema che doveva essere insita in una legge elettorale.

È ragionevole un premio di maggioranza e lo si spende sull'altare della governabilità – sempre che questo sia ragionevole – solo se esso determina la governabilità del sistema. Ma se ho due Camere, che esprimono entrambe la fiducia al Governo, e una ha una maggioranza precostituita e l'altra è in regime di proporzionalità, mi chiedo allora in che cosa consista questa ragionevolezza, se si ottiene un risultato pregarantito solo in uno dei due rami del Parlamento. Del resto, non è forse stato dichiarato incostituzionale il premio regionale proprio perché non in grado di produrre una maggioranza o addirittura di produrne una diversa? E che garanzie ho che il sistema proporzionale produca un risultato sulla stessa linea? Assolutamente nessuna.

Sono quindi dell'opinione che una legge costruita per un sistema monocamerale, che si irreggimenta in una fase bicamerale, rappresenti l'irragionevolezza più assoluta.

ENDRIZZI (*M5S*). Signora Presidente, mi sento di ringraziare i nostri ospiti per la pazienza che hanno dimostrato nell'intervenire su un testo che mi pare esca abbastanza squassato da questo «*stress test*». Per quanto le opinioni possano essere anche diversificate, mi pare che nessuno qui abbia risparmiato almeno una critica e, in qualche caso, si è trattato di critiche profonde. Mi chiedo allora se il modo di procedere che abbiamo fin qui tenuto, a partire da un testo di iniziativa governativa, anzi forse addirittura posteriore...

BOSCHI, *ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento*. Stavolta no.

ENDRIZZI (M5S). Mi consenta di dire proprio questo, signora Ministro, anche se formalmente non è così; sappiamo bene com'è stata concepita questa iniziativa.

Detto questo, credo che forse dovremmo fare un passo indietro e ripartire nel confronto non tanto dalle questioni politiche o di partito, quanto dai principi e da quelli che potrebbero essere i pilastri di una legge elettorale compatibile con il momento storico e anche con una Costituzione che però dovrebbe astrarre dalle situazioni incidentali.

Chiedo ai professori, non in questa occasione, ma eventualmente per iscritto e in un'altra occasione – e rivolgo in tal senso un invito anche ai membri della Commissione e alla Presidente – di considerare a questo punto tutte le proposte di legge che sono state depositate o che potranno essere integrate successivamente nell'analisi, per valutare se ci sia una proposta che consenta di superare questo *stress test* in maniera più valida. Credo e spero che possiamo risentirci, magari anche in forma diretta.

PRESIDENTE. Grazie a tutti per la collaborazione. Dichiaro conclusa l'audizione odierna e comunico che i documenti consegnati nel corso dell'audizione o fatti pervenire successivamente saranno resi disponibili per la pubblica consultazione.

Dichiaro altresì conclusa la procedura informativa in titolo.

*I lavori terminano alle ore 15,35.*



