



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 3

*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

219<sup>a</sup> seduta: giovedì 20 novembre 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

## I N D I C E

## Audizione di esperti

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 7, 15 e <i>passim</i>	* BESOSTRI . . . . .	Pag. 53
CALDEROLI (LN-Aut) . . . . .	11	FELTRIN . . . . .	49, 53, 59 e <i>passim</i>
CAMPANELLA (Misto-ILC) . . . . .	58	* FLORIDIA . . . . .	42, 47, 61
DE PETRIS (Misto-SEL) . . . . .	8	GUZZETTA . . . . .	36, 47, 48 e <i>passim</i>
ENDRIZZI (M5S) . . . . .	9, 19, 20 e <i>passim</i>	* LUCIANI . . . . .	15, 20
LO MORO (PD) . . . . .	40, 53	* MAZZELLA . . . . .	21
MAURO Mario (GAL) . . . . .	10, 42, 46 e <i>passim</i>	PASSIGLI . . . . .	31, 36
MAZZONI (FI-PdL XVII) . . . . .	11	* QUARANTA . . . . .	23, 29, 31
MIGLIAVACCA (PD) . . . . .	7, 28, 36 e <i>passim</i>	* TESAURO . . . . .	3, 12

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

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

*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, il professor Giuseppe Tesauro, il professor Massimo Luciani, l'avvocato Luigi Mazzella, l'avvocato Alfonso Quaranta, il professor Stefano Passigli, il professor Giovanni Guzzetta, il dottor Antonio Floridia, il professor Paolo Feltrin e l'avvocato Felice Carlo Besostri.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,35.*

#### 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 ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo 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 il professor Giuseppe Tesauro, il professor Massimo Luciani, l'avvocato Luigi Mazzella, l'avvocato Alfonso Quaranta, il professor Stefano Passigli, il professor Giovanni Guzzetta, il dottor Antonio Floridia, il professor Paolo Feltrin e l'avvocato Felice Carlo Besostri. Saluto e ringrazio i nostri ospiti per la loro presenza

Avverto inoltre che sarà possibile inviare dei testi scritti e, ove vi sia la disponibilità, si potrà rispondere per iscritto ad eventuali ulteriori quesiti posti dai commissari.

TESAURO. Signora Presidente, ringrazio dell'onore che mi avete fatto invitandomi all'odierna audizione.

Forse è quasi superfluo che vi ricordi i punti principali della sentenza n. 1 del 2014, con la quale abbiamo risposto ad alcune questioni di legit-

timità costituzionale; il nostro *thema decidendum* era quindi limitato dall'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione. Con ciò intendo dire che ci sono dei profili che non sono stati trattati e che lasciano aperto qualunque scenario.

Questi erano del resto i profili critici di maggior rilevanza, dei quali ci eravamo occupati anche prima della sentenza n. 1 del 2014 perché, come sapete, li avevamo sottolineati e sottoposti all'attenzione del Parlamento anche in più di un'occasione precedente.

I punti principali sono dunque quelli del premio di maggioranza e della lista bloccata o comunque del voto di preferenza. Rispetto ad entrambi questi profili abbiamo utilizzato il criterio che ci è sembrato più oggettivo, per quanto possibile, di quello della semplice ragionevolezza. Mi riferisco al criterio della proporzionalità che, in fin dei conti, sotto alcuni aspetti contiene il principio di ragionevolezza.

Quanto, ad esempio, al premio di maggioranza, ci siamo soffermati soprattutto sulla sproporzione. Sono stati focalizzati soprattutto gli effetti sproporzionati del meccanismo, che sacrificava eccessivamente uno dei profili di maggior rilevanza, la rappresentatività, rispetto all'esigenza della stabilità della maggioranza e quindi della governabilità, esigenza pur legittima e da noi sottolineata come costituzionalmente rilevante. La forbice tra l'esigenza di privilegiare la stabilità e quella del rispetto della rappresentatività ci è sembrata cioè troppo ampia, sproporzionata e, quindi, in violazione della Costituzione.

Lo stesso possiamo dire del voto di preferenza. In fin dei conti, noi non abbiamo bocciato il voto di preferenza in quanto tale, ma abbiamo censurato il fatto che il voto di preferenza fosse stato cancellato dal panorama del sistema elettorale, e che quindi il Parlamento fosse per intero eletto con candidati scelti dai partiti politici e non dagli elettori, nemmeno per una piccola parte.

Anche in questo caso, tutto sommato, siamo di fronte alla violazione del principio di proporzionalità, il che ci ha indotto a censurare l'assenza del voto di preferenza. Naturalmente per il Senato c'era qualcosa in più da considerare, dal momento che il sistema era addirittura inidoneo a perseguire il dichiarato obiettivo della governabilità, perché il meccanismo premiale con l'articolazione dei voti su base regionale provocava evidentemente un effetto di discrasia rispetto alle maggioranze o comunque all'articolazione politica della Camera. Quindi, c'era un risultato non omogeneo tra i due rami del Parlamento che pure hanno entrambi un compito analogo, che è quello della concessione della fiducia al Governo.

Quanto al disegno di legge approvato dalla Camera, siamo in tal caso evidentemente di fronte ad un salto di qualità rappresentato dalla prevista soglia minima di voti del 37 per cento. Considerato che la percentuale del 37 per cento diventa più o meno del 27 per cento, se si calcolano gli elettori e non i voti espressi, questo tetto non può garantire un risultato soddisfacente, perché anche in tal caso si pone il problema di una maggioranza anche esigua che può arrivare ad avere un premio e raggiungere

la maggioranza assoluta, fermo restando che certamente tale previsione costituisce un progresso rispetto al Porcellum.

Anche in tal caso, però, come in quello della legge censurata dalla Corte costituzionale, si è di fronte ad un risultato sbilanciato sostanzialmente sotto il profilo della governabilità. Quindi il sacrificio di uno dei due poli, cioè della rappresentatività rispetto alla stabilità, si ripropone evidentemente anche con il progetto di legge varato dalla Camera ed anche in questo caso si rende necessario migliorare questa forbice dall'ampiezza un po' troppo sproporzionata.

Da questo punto di vista sarebbe pertanto più corretto riflettere sulla necessità di aumentare la soglia minima.

Quanto al ballottaggio si prevede che, ove nessuna lista o coalizione di lista abbia raggiunto il 37 per cento, le due liste o coalizioni che abbiano ottenuto al primo turno le due maggiori cifre elettorali procedano ad un turno di ballottaggio. Intravediamo però anche qui delle criticità, perché non è previsto che si proceda con altre coalizioni e, quindi, all'esito del ballottaggio sono poi automaticamente assegnati, se non sbaglio, 321 seggi, anche in questo caso con delle maggioranze potenzialmente esigue. Quindi, si ravvisano criticità anche da questo punto di vista.

Anche per quanto riguarda le liste bloccate si rilevano talune criticità rispetto ai parametri indicati dalla sentenza n. 1 del 2014. In sostanza, rimane la lista bloccata per intero perché, anche se le liste sono corte, restano comunque bloccate.

Ma il vero problema è la distribuzione dei seggi su base nazionale.

Si è parlato molto delle liste corte alla spagnola, ma in realtà non si segue il modello spagnolo, perché quelle sono liste corte in cui l'elettore riconosce e conosce i potenziali eletti, e se li ritrova, se eletti, nella stessa dimensione locale; al contrario, con la distribuzione nazionale dei seggi, l'elettore può anche ritrovarsi persone a lui assolutamente sconosciute, nessuno, quindi, di chi aveva prescelto. Quello della distribuzione nazionale è un problema che ha molti effetti perversi, ma quello indicato è il principale perché fa sì che la lista corta (tra tre e sei candidati) non costituisca un rimedio al vizio di origine delle liste bloccate, quello cioè di non consentire all'elettore di scegliere i propri eletti.

Ad ogni modo, a parte i due profili citati, che sono stati i principali trattati nella sentenza n.1 del 2014, resta il problema più generale di una legge elettorale prefigurata per uno solo dei due rami del Parlamento. Questo naturalmente creerà una discrasia e una differenza non da poco. Infatti, può succedere che la legge elettorale per la Camera venga approvata prima – com'è molto probabile – della riforma costituzionale che modifica il Senato, e in questo caso, se si dovesse procedere all'elezione, come si potrebbe procedere, prevedendo un'elezione con il sistema elettorale della Camera anche per il Senato? In tal caso però bisognerebbe introdurre una norma ponte, altrimenti si dovrebbe provvedere all'elezione del Senato sulla base della legge attuale, che è quella uscita dalla sentenza n. 1 del 2014. Per carità, quello risultante dalla sentenza è un sistema che, al limite, potrebbe anche funzionare, nel senso che consentirebbe di vo-

tare, però evidentemente ci si troverebbe di fronte ad un problema politico di rilevanza palpabile, che costituirebbe un ostacolo non indifferente.

Pertanto su questioni come i tempi dei due percorsi e la differenza di legge elettorale tra Camera e Senato, occorre a mio avviso una riflessione seria, onde addivenire alla definizione di rimedi che portino ad un risultato pratico meno paradossale – senza esagerare – data la situazione abbastanza difficile.

Mi permetto di fare appena qualche rilievo sulle voci di modifica al progetto di legge varato dalla Camera, con un innalzamento al 40 per cento della soglia e su altre questioni di una certa rilevanza.

L'innalzamento della soglia di per sé costituisce ovviamente un vantaggio, quindi è inutile che ci soffermiamo su questo aspetto. Anche se quel 40 per cento, come al solito, va ridotto, posto che nella realtà è un 30 per cento. Sostanzialmente si tratta ancora di una minoranza, ma, d'altra parte, non so se si tratta di un punto di equilibrio modificabile.

La diminuzione delle soglie di sbarramento al 3 per cento è un fattore anch'esso positivo, perché non contribuisce ad alterare ulteriormente la rappresentatività.

Quanto al turno di ballottaggio restano le critiche già svolte. Nel merito, la differenza tra Camera e Senato produce, anche sotto questo profilo, un risultato abbastanza eccentrico, dal momento che si dovrebbero fare due ballottaggi, uno per la Camera e l'altro per il Senato, con risultati che si possono immaginare. Anche in questo caso, con un sistema di ballottaggio siffatto, una maggioranza assolutamente minoritaria potrebbe avere i suoi 321 seggi, un risultato questo che fa riflettere, naturalmente in termini negativi.

Quanto alle liste semibloccate, i collegi dovrebbero essere tra 75 e 100 – queste sono notizie giornalistiche, quindi chiedo scusa se non sono esatte – e ogni collegio avrebbe un capolista bloccato; il che cosa fa prevedere? Anche ad una lettura superficiale, o comunque incerta, quale quella di queste notizie giornalistiche, la distribuzione nazionale può portare effetti perversi, da ravvisare, a mio avviso, nella circostanza che certamente i partiti maggiori, o addirittura il partito maggiore, potrebbero avere, oltre ai capolista bloccati, anche molte preferenze. Mi domando quante preferenze restino però per i partiti minori. Il problema quindi esiste. Non sono molto ferrato in matematica, ma prefiguro un risultato molto eccentrico sotto il profilo della rappresentatività, un problema certamente anche maggiore se si tratta solo della Camera dei deputati, cioè di un solo ramo del Parlamento e non di tutti e due. Mi pare che questo aspetto sia stato evidenziato da lei, Presidente, nella relazione.

Il numero dei collegi evidentemente costituisce un aspetto rilevante. Da questo punto di vista la forbice tra 75 e 100 è intelligente: perlomeno, se da 100 si scende verso 75, il risultato paradossale può essere certamente meno inquietante proprio dal punto di vista della democraticità del sistema e del Paese. Non voglio usare parole grosse, ma di questo stiamo parlando e quindi non ho paura di utilizzare toni un po' ridondanti.

Quello della distribuzione nazionale è un problema che deve far riflettere. Abbiamo avuto un incontro con esperti spagnoli pochi mesi fa i quali si lamentavano di molte questioni, e sul problema della distribuzione nazionale avevano focalizzato molto bene l'attenzione considerandolo la fonte di molti guai.

Queste, più o meno, sono le reazioni che mi ha suscitato la lettura del progetto di legge approvato dalla Camera – il cosiddetto Italicum – e le notizie giornalistiche che ho raccolto sull'eventuale modificazione ed integrazione di quel progetto.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Tesauero.

Do ora la parola ai colleghi che intendono porre delle domande.

MIGLIAVACCA (PD). Intervengo molto brevemente, approfittando della preziosa presenza del presidente Tesauero, che, essendo l'estensore della sentenza, forse ci può aiutare anzitutto a capire una questione su cui, non solo io, ma anche altri colleghi, hanno provato più volte a porre qualche domanda, senza però finora ottenere risposte certe.

Presidente Tesauero, se ho ben compreso, lei ha confermato che l'effetto della sentenza n. 1 del 2014, al di là dell'esito politico desiderabile o meno (è chiaro che quello determinato dalla sentenza è un esito proporzionale), disegna un sistema elettorale funzionante. Le chiedo quindi al riguardo conferma ed anche – se lo ritiene – di aiutarci ad interpretare tale esito. Per quanto mi riguarda, nel merito la mia interpretazione è la seguente: in pratica viene abolito il premio di maggioranza e non vengono modificati i livelli di accesso, perché rimane comunque la possibilità di coalizzarsi o meno – il senatore Calderoli è un esperto in materia –; sempre se ho ben compreso, si introduce la preferenza. Ricordo che in un passaggio della citata sentenza si legge che il sistema può funzionare, magari grazie a qualche atto normativo secondario, che immagino riguardi la scheda, piuttosto che la riga ove apporre la preferenza.

Chiedo quindi al presidente Tesauero, di aiutarci a capire questi aspetti assai importanti anche ai fini del nostro lavoro futuro.

Seconda domanda. Lei, presidente Tesauero ha parlato di liste semi-bloccate. Al riguardo ho dei dubbi che si tratti solo di un problema di numeri di collegi che siano essi 75 o 100. È chiaro che 75 è meglio di 100, perché in tal modo si riduce il numero dei capolista bloccati, ma al riguardo intravedo una criticità. Ormai si è aperta la strada al fatto che la legge elettorale che le Camere vareranno potrà essere probabilmente sottomessa ad un nuovo giudizio della Corte costituzionale. Secondo me, si tratta di un fatto positivo, tanto che nella riforma costituzionale la Presidente ha introdotto la possibilità dell'esame preventivo, onde evitare i problemi che abbiamo conosciuto in questi anni. Come dicevo, rilevo una criticità costituzionale, nel senso che in sostanza temo che questo meccanismo leda l'eguaglianza del voto tra i cittadini. In base ai miei calcoli se adottiamo il modello Italicum, cioè quello uscito dalla Camera (120 collegi), perché le preferenze possano avere effetto, si rende neces-

sario che un partito ottenga più del 20 per cento. Posso anche aver sbagliato i miei calcoli, per cui la percentuale potrà non essere il 20, magari il 18 o il 19 cento, la sostanza tuttavia non cambia. Nel senso che si determinerebbe la singolare situazione per cui il signor Bianchi, che vota un partito che sta al di sotto del 20, 18 o 21 per cento, vede il suo voto inefficace per quanto riguarda la scelta del parlamentare, laddove il signor Rossi, che vota il partito che – invece – ottiene più del 20 per cento, gode della pienezza del suo voto. In tema quindi di criticità costituzionali, ritengo che in tal caso vi sarebbe una lesione dell'eguaglianza dei diritti e del voto dei cittadini.

C'è poi il problema di cui lei ha parlato, mi riferisco cioè al fatto che il meccanismo *top-down* produce una sorte di traslazione, ma questo è un'altra questione.

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Il senatore Migliavacca mi risparmia di porre alcune domande abbastanza simili a quelle che ha rivolto al presidente Tesauro.

Vorrei tornare su un punto, ovvero sugli gli effetti della sentenza e, quindi, sulla possibilità di utilizzo del cosiddetto Consultellum, in particolare per quanto riguarda il Senato.

A me, come credo ad altri, mentre risulta molto chiara – è esplicitamente espresso – l'applicazione del «Consultellum» alla Camera, per quanto mi riguarda, appare invece dubbia la sua applicazione *tout court* al Senato, soprattutto per ciò che attiene al sistema delle preferenze. Infatti, per il Senato, non è stato mai previsto un sistema di preferenze. Per questo motivo ritengo che tale applicazione rischierebbe di risultare assai complessa. Vorrei al riguardo conoscere la sua opinione.

C'è poi un'altra questione cui lei, presidente Tesauro, ha fatto riferimento: quella della sproporzione e di tutti i problemi che essa comporta; accanto a questa, la questione del premio di maggioranza e della soglia del 37 (o, nelle nuove ipotesi, del 40 per cento); ma soprattutto ancor più serio è il problema del ballottaggio. In quest'ultimo caso – e tengo ad insistere su questo punto – la legge per l'elezione diretta del sindaco (quindi riferita ad elezioni amministrative) ovviamente con alcune modifiche, viene adottata per l'elezione del Parlamento, pur sapendo che, tra l'altro, non abbiamo un sistema di elezione diretta. Infatti, nelle elezioni comunali attraverso il ballottaggio si sceglie il sindaco, con tutto quello che ciò comporta. Nel caso in questione, invece non si sceglie, o meglio, formalmente si sceglie una lista o una coalizione. Questo, a mio avviso, è assolutamente anomalo. Vorrei far osservare, ad esempio, che anche per le Regioni, pur prevedendosi l'elezione diretta del Presidente della Regione, non è previsto il ballottaggio. La Regione ha, sommariamente, un organismo con funzioni legislative e, non a caso, non si è mai pensato, neanche in tale contesto, all'ipotesi di prevedere il ballottaggio. La questione della sproporzione in relazione al ballottaggio è molto forte, perché potremmo trovarci di fronte alla vittoria di una lista o di una coalizione che è arrivata al ballottaggio magari soltanto con il 20 o il 21 per cento dei voti, perché



la frammentazione può dare vita a tutto questo. A quel punto, la sproporzione tra i voti realmente conseguiti e i seggi ottenuti con il premio di maggioranza, sarebbe enorme, soprattutto considerato che gli elettori che vanno a votare al primo sono già pochi e che al secondo rischiano di essere ancora di meno.

In ragione di quanto osservato, lei presidente Tesauro non ravvisa elementi di criticità sotto il profilo costituzionale, anche rispetto a quello che lei ha richiamato e che è stata la linea guida del pronunciamento della Corte a proposito della questione della sproporzione? Questo è, a mio avviso, un profilo rilevante.

Infine, vorrei evidenziare una terza questione, che è emersa tra l'altro anche ieri. Qualora si dicesse, magari con una riga soltanto, che l'*Italicum* – in una delle sue varie versioni – si applica *tout court* anche al Senato, i ballottaggi in quel caso sarebbero regionali? Noi dobbiamo infatti sempre ragionare a Costituzione vigente proprio in base a quanto prevede la Carta costituzionale (questione che tra l'altro il collega Calderoli conosce bene), nel Porcellum, i premi di maggioranza erano comunque regionali, stante una norma costituzionale – lo ripeto – che per il Senato è assolutamente chiara.

Poiché è stato evidenziato il fatto che, qualora si andasse a votare, si produrrebbe una situazione strana, per cui ci sarebbe soltanto una norma per la Camera, vorrei sapere se, qualora si applicasse l'*Italicum* anche al Senato, si dovrebbe prevedere un'ipotesi di ballottaggio regionale, così da avere una disciplina aderente a quello che la Costituzione oggi stabilisce.

ENDRIZZI (*M5S*). Presidente Tesauro, le porrei tre quesiti specifici.

Il primo è se sia sacrificabile la rinuncia, ancorché non totale, al diritto di esercitare la preferenza, nel momento in cui questa legge non contempla un valore che si possa in qualche modo paragonare, anche minimamente, a quello della libertà del voto scolpito nella Costituzione. Abbiamo a che fare con una legge che sacrifica questo diritto senza dare in cambio nulla, ma non c'è una necessità. Le chiedo, quindi, di darci una valutazione da un punto di vista dottrinale su questo aspetto.

In secondo luogo, premesso che non condivido l'impianto della legge, ritenendola non ricevibile per il metodo con il quale è stata concepita e per gli obiettivi che si intravedono, volendo comunque assumere un atteggiamento costruttivo ed andare ad analizzare le questioni nel dettaglio, vorrei capire se sia possibile non comprendere soglie minime per il premio di maggioranza e/o per il ballottaggio, laddove lei stesso ha ricordato che esiste una tara tra il computo dei voti espressi in percentuale tra i votanti e quelli espressi in percentuale tra gli aventi diritto.

Infine, poiché lei stesso – così come altri esperti che abbiamo ascoltato non più tardi di ieri – ha ricompreso nell'analisi anche le indiscrezioni giornalistiche in alcune su alcune possibili modifiche, vorrei sapere se, anche alla luce delle critiche alla legge per il fatto di essere limitata alla sola Camera dei deputati, con tutti gli effetti istituzionali che ciò potrebbe

comportare, non sia possibile ricomprendere nell'analisi anche l'atto Senato n. 1529, a mia prima immeritata firma, il cosiddetto «Democratellum», che abbiamo definito in rete con la collaborazione dei cittadini.

Mi spiego meglio, visto che io conosco lei, ma lei ovviamente non conosce me. Il Movimento 5 Stelle ha definito in rete, con il contributo dei cittadini, criteri guida per la formulazione di una legge, partendo dai principi che una legge elettorale dovrebbe avere in sé. Ne è nato un testo che è stato presentato alla Camera con primo firmatario l'onorevole Toninelli e qui al Senato a prima firma del sottoscritto. Dal momento che si supponeva che questo testo dovesse avere delle omogeneità con l'Italicum, riguardando entrambe le Camere non è stato ricompreso nella relazione della presidente Finocchiaro e, dunque, non è stato abbinato all'esame. Tuttavia, dal momento che si stanno comunque ricomprendendo nell'analisi contenuti ed evoluzioni non presenti nel testo dell'Italicum, le chiedo se voglia spendere ora, o eventualmente in una successiva occasione, due parole per valutare le alternative al testo che esistono al momento sul tavolo.

MAURO Mario (*GAL*). Signora Presidente, farò tre brevi domande.

Innanzitutto, vorrei pregare il professor Tesauro di tornare sul concetto, da lui stesso evocato, di tenuta della democraticità del sistema – per usare le sue parole – così da poterlo sviluppare in ordine al tema delle circoscrizioni e dei collegi. Più in generale, vorrei sapere anche quali sono le sue preoccupazioni in ordine a questo concetto.

La seconda questione è legata ad un aspetto molto particolare. Stando al testo che abbiamo davanti in questo momento, nel caso in cui lo sbarramento per i partiti si collocasse al 3 per cento e questo fosse abbinato con un voto di preferenza, ma con un posto di capolista bloccato, con la possibilità di fare multicandidature, avremmo una situazione paradossale che sarebbe a metà tra la truffa agli elettori e la circonvenzione di incapace degli eleggibili, nel senso che, di fatto, si tratterebbe di una pre-cooptazione in cui una ristretta oligarchia decide come eleggersi. Sarebbe da fare, però, anche su questo una valutazione più complessiva perché, ad esempio, in quel caso sarebbe forse meglio rinunciare alle multicandidature.

Infine, professor Tesauro, un'ultima preoccupazione, che trasformo in domanda, riguarda il tema dell'abbinamento – che non è strettamente oggetto dell'audizione, ma su cui pure mi piacerebbe sentire il suo parere – degli effetti di una legge elettorale così fatta con gli effetti di una riforma costituzionale così come abbiamo trattato finora. Vale a dire, con un assetto monocamerale e con il Senato delle autonomie, così come descritto dall'attuale testo della riforma costituzionale, le chiedo quali sarebbero, dal suo punto di vista, gli effetti che si produrrebbero sugli aspetti più delicati legati all'elezione, non solo del Presidente della Repubblica, ma, a cascata, di altri organismi costituzionali.

MAZZONI (*FI-PdL XVII*). Professor Tesauro, se non ho capito male, qualche minuto fa lei ha detto che, in caso di scioglimento delle Camere, sarebbe possibile votare con due sistemi diversi per Camera e Senato, ma che si aprirebbe un problema politico non indifferente.

Nell'audizione di ieri il professor Azzariti ci ha detto che una legge che producesse di fatto – come l'Italicum con le modifiche concordate – l'impossibilità dello scioglimento delle Camere, sarebbe difficilmente promulgabile, perché verrebbe meno il criterio della governabilità richiamato dalla sentenza della Consulta n. 1 del 2014. Lei parla, dunque, di un rilevante problema politico, mentre il professor Azzariti parla di legge non promulgabile: vorrei avere su questo una sua interpretazione autentica.

In secondo luogo, lei ha detto che meno collegi ci sono e più la legge è aderente alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte, questo perché ci sarebbero meno nominati e più eletti con le preferenze. Ieri il professor Ciccanti ha detto, invece, una cosa abbastanza diversa, affermando che più piccoli sono i collegi, più risulta garantito il criterio della rappresentatività.

Lei ritiene che un sistema come quello spagnolo, in cui non ci sono liste semibloccate, ma collegi piccoli con liste brevi, potrebbe rispondere alle esigenze poste dalla sentenza della Consulta?

CALDEROLI (*LN-Aut*). Ieri ho già formulato una domanda che è simile a quella del collega Migliavacca. Ritiene che sia immediatamente utilizzabile il cosiddetto Consultellum, ovvero l'attuale legge elettorale così come esitata dalla Consulta? Attendo la risposta anche rispetto a quello che ha chiesto il collega Migliavacca.

Ciò che mi interessava sottolineare è che noi non stiamo facendo una legge che modifica il sistema elettorale per la Camera dei deputati, ma una legge per un sistema monocamerale da un punto di vista costituzionale. È vero quello che lei ci ha anticipato e cioè che, approvando la legge elettorale finalizzata a un sistema monocamerale, laddove non si addivesse prima all'approvazione della riforma costituzionale, si utilizzerebbe l'Italicum, in una delle varie versioni, da una parte, e dall'altra parte il Consultellum. Conseguentemente, ci vorrebbe una norma che – come segnalato da altri esperti nel corso dell'audizione di ieri – estendesse l'applicabilità dell'Italicum anche al Senato, che però creerebbe la serie di problemi che condivido e che lei ci ha anticipato; mi riferisco al fatto che due regimi di ballottaggio, con tutti i limiti del sistema del ballottaggio, che si applicano ad un elettorato attivo e passivo differente, non necessariamente possono produrre i medesimi effetti. Quindi, mi chiedo se, invece di estendere l'applicazione dell'Italicum al Senato, non sia preferibile applicare l'Italicum solo dopo l'approvazione della riforma costituzionale e usare, in alternativa, fino ad allora il Consultellum che, nonostante tutti i suoi limiti, prevede una proporzionalità identica per Camera e Senato.

Vengo ad un'altra domanda. Davanti alle criticità, da lei rilevate e che condivido, rispetto al sistema dei capilista bloccato tale per cui con

il sistema *top-down* si vota senza sapere chi verrà eletto anche con riferimento ai capilista, mi chiedo se non sia preferibile un sistema più pulito, modello Mattarellum. In tal caso si tratterebbe di stabilire delle quote e vedere se confermare quelle fissate oggi (ovvero quelle del passato che prevedevano il 75 per cento e il 25 per cento) mantenendo comunque la lista bloccata secondo il modello Mattarellum, per cui da una parte ci sarebbe una lista bloccata e dall'altra tutto il resto, ma in una competizione tra pari; diversamente, come già anticipato, credo che, tranne che per il primo partito, per quelli a forte localizzazione territoriale e per tutti gli altri il problema delle preferenze non esista perché c'è solo una lista bloccata.

*TESAURO.* Quanto al sistema di risulta dalla sentenza, noi per definizione dovevamo affermare la sua funzionalità ai fini dell'elezione, altrimenti non avremmo potuto decidere, perché la richiesta della Cassazione sarebbe stata inammissibile.

Noi abbiamo ritenuto che fosse un sistema – brutto o bello non ha importanza – che consentisse l'elezione sia della Camera che del Senato. Naturalmente per il Senato necessiterebbe di qualche aggiustamento in più in ragione della base regionale.

Questa è la risposta che forse vale anche per la domanda posta dal senatore Calderoli, al quale confermo che, secondo noi, si può procedere alle elezioni. Le confesso anche, senza timore di svelare troppi segreti, che noi eravamo ben consapevoli che pur potendo procedere, sia comunque alquanto preferibile che il Parlamento approvi una legge elettorale nuova.

Riflettere e cercare un rimedio alle liste semi bloccate (che comportano, con la distribuzione nazionale dei seggi, degli effetti perversi e, in particolare, un forte spostamento dei seggi a favore delle liste maggiori o, addirittura, della lista maggiore) non è solamente un problema di opportunità politica, ma indubbiamente anche di compatibilità costituzionale, perché tutto ciò ha a che fare con il principio di uguaglianza. Non credo sia difficile individuare questo potenziale effetto. Ripeto, la distribuzione nazionale dei seggi con l'abbandono della dimensione locale, che pure è nel sistema, lo differenzia da quello spagnolo, che non ha problemi, perché ha liste corte a dimensione locale e distribuzione dei seggi a dimensione locale. Per cui avviene che se io voto per il senatore Migliavacca, me lo ritrovo a Napoli se ha avuto anche il consenso di una vasta platea di elettori; questo è quindi un problema di compatibilità costituzionale e di ciò sono abbastanza certo.

La senatrice De Petris ha chiesto a proposito del Senato se, volendo utilizzare il sistema di risulta della sentenza, si renda necessario qualche aggiustamento. Al riguardo, come affermato dalla sentenza, questo è un aggiustamento che si può fare ad opera del legislatore, ma anche con normative di secondo livello.

I ballottaggi costituiscono un problema, soprattutto se se ne devono fare due, o un ballottaggio nazionale e 20 ballottaggi locali. È certamente un argomento sul quale bisogna riflettere anche alla luce dei possibili ri-

flessi sul principio di uguaglianza e sulla rappresentatività. Su entrambi i fronti c'è il pericolo che si vada ad urtare il tema della compatibilità costituzionale e non solamente quello dell'opportunità politica.

È stato chiesto se sia sacrificabile la rinuncia al diritto di preferenza. La Corte costituzionale ha ritenuto che un sistema che non consente all'elettore alcuna possibilità, e per l'intera platea di parlamentari, di scegliere il proprio candidato è in violazione della Costituzione. Ancora una volta questo non è un problema solo politico, ma anche di compatibilità costituzionale.

Per quanto riguarda le soglie per il premio di maggioranza e per il ballottaggio, va detto che i problemi del ballottaggio sorgono proprio perché cade il tema delle soglie. Addirittura non si possono fare coalizioni con partiti minori che non abbiano raggiunto la quota.

Ripeto, il ballottaggio è questione sulla quale, secondo me, il Parlamento deve riflettere molto bene.

Purtroppo, non conosco la proposta di cui parla, senatore Endrizzi, ma visto che mi è stata data la possibilità di rispondere per iscritto, sono pronto a farlo.

Il senatore Mauro ha toccato una questione molto importante, che poi investe evidentemente i vari profili del sistema elettorale considerato nel suo complesso, e cioè la tenuta della democraticità: un problema che certamente incombe. Non vorrei ripetermi ulteriormente su questa formula, ma la distribuzione nazionale, secondo me, è fonte di numerosi effetti perversi, sui quali andrebbe condotta una seria riflessione. Infatti, la distribuzione nazionale è qualcosa che cambia le carte in tavola nel corso della procedura elettorale.

La rappresentatività è uno dei poli del problema e uno dei profili di maggior delicatezza, che la Corte costituzionale ha fatto emergere, sui quali si è appuntata la prima censura che riguarda il premio di maggioranza, ma non solo, visto che il tema viene toccato anche dal sistema delle liste bloccate.

Il senatore Mazzoni è intervenuto sul fatto che l'Italicum sia un sistema elettorale pensato per un sistema monocamerale,

C'è chi sostiene che non sarebbe promulgabile una riforma del sistema elettorale costruita solamente per la Camera, e che lasciasse irrisolto allo stato attuale – non so se si possa definire irrisolto – lo *status* del Senato. Per quanto mi riguarda, tutto sommato, si potrebbero trovare vari rimedi per questa discrasia tra Camera e Senato. Uno di questi è stato già indicato quest'oggi. Mi riferisco all'introduzione di una norma che estenda l'applicazione dell'Italicum anche al Senato, con gli opportuni accorgimenti e aggiustamenti, data la diversità. Un'altra ipotesi ventilata – e qui vado alle domande del senatore Calderoli – se ho capito bene, potrebbe essere quella di applicare l'Italicum approvato solo dopo conferma del bicameralismo. Questa ipotesi per la verità mi lascia un po' perplesso, perché la sentenza ha evidentemente annullato alcune parti della legge, mantenendo il testo unico del 1957, in uno scenario che per semplificare definirei di proporzionale puro. Ora, vedrei negativamente che, a seguito

di questa sentenza, si modificasse la normativa del 1957 in un certo senso piuttosto che in un altro, continuando però ad applicare il Consultellum. Mi sembrerebbe strano dal punto di vista proprio del sistema e della tematica delle fonti stesse. Reputerei complicato costruire una cosa del genere.

Mi domando, allora, in questo caso se non sarebbe più pratico non approvare l'Italicum, arrivare ad un consenso politico e poi rimandarne l'approvazione nello stesso momento in cui si approva la riforma del Senato. Troverei infatti difficile ipotizzare una legge approvata, in una situazione del genere, che però non entra in vigore, per cui si applica la vecchia legge. Ho qualche difficoltà a immaginare una misura di questo genere.

Il senatore Mazzoni chiede se un minor numero di collegi sarebbe più conforme alla sentenza. Ancora una volta non lo so dire. Nel sistema ipotizzato dall'Italicum, dove c'è in pratica una distribuzione nazionale dei seggi, è chiaro che, dati i risultati, ovvero gli effetti perversi che potrebbe generare questo sistema, sarebbe meglio che i collegi con i capilista bloccati fossero in numero minore. Quanto più ridotto è il numero dei collegi tanto meno si concentrerebbero gli eletti capilista e le preferenze sui partiti grandi o addirittura sul partito grande. Quindi, tutto sommato, quello di ridurre il numero dei collegi è comunque un rimedio parziale. Anche rispetto all'ipotesi di collegi più piccoli, rispondo in senso positivo, ma senza la distribuzione nazionale e con ciò torniamo sempre al vizio di origine.

Può piacere il sistema spagnolo delle liste corte e della dimensione locale purché rimanga a dimensione locale, perché altrimenti il sistema viene falsato e si pongono con molta probabilità problemi di illegittimità costituzionale, poiché si va ad incidere addirittura sul principio di uguaglianza.

Quanto alle liste bloccate, è stato chiesto se non fosse meglio quanto previsto dal Mattarellum. Certamente, purché si tratti però di un sistema che eviti quegli effetti perversi dell'Italicum relativi alla distribuzione nazionale dei seggi con i capilista bloccati, perché in quel caso – ripeto ancora una volta – si ha una concentrazione di preferenze sui partiti maggiori o sul partito maggiore.

Il Mattarellum era un sistema generalizzato, che contava il 75 per cento di eletti in collegi uninominali e il 25 per cento in listini bloccati, quindi non aveva questi effetti perversi. È una possibilità, ma evidentemente questa è una scelta politica.

Mi sono permesso di ipotizzare solamente alcuni vizi di compatibilità costituzionale che il sistema dei capilista, insieme alle preferenze e alla distribuzione nazionale dei seggi, può provocare quanto alla possibilità di concentrare le preferenze soprattutto sui partiti maggiori, per cui i partiti minori rischiano di avere eletti solamente i capilista. Questo è il nocciolo della questione. Resto comunque a vostra disposizione per qualunque chiarimento o integrazione si rendessero necessari.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Tesauro. Nello svolgersi della nostra discussione, potranno sorgere quesiti e necessità di approfondimento. Raccogliamo quindi volentieri la sua disponibilità.

Do quindi la parola al professor Luciani, che ringrazio.

LUCIANI. Signora Presidente, la ringrazio per l'invito a partecipare all'odierna audizione, anche perché ritengo si sia ormai di fronte ad una stretta rispetto al percorso di riforma sia costituzionale che elettorale, stretta che, tra l'altro, avviene in un contesto di difficoltà economica – temo strutturale – che rende tutte le scelte istituzionali particolarmente delicate.

Credo sia doveroso prendere le mosse dalla relazione della presidente Finocchiaro che ci è stata trasmessa e nella quale si mettono in evidenza tre punti di riferimento del nostro ragionamento: mi riferisco alle questioni della rappresentatività, della costituzionalità e della governabilità ed al riguardo aggiungerei – o preciserei – della governabilità e/o della stabilità. Infatti, a me personalmente interessa poco sapere immediatamente dopo le elezioni se ci sia un Governo, o quale esso sia, mi interessa invece molto di più che questo Governo sia stabile e vitale e sia sostenuto da una maggioranza sincera.

Trascurerei le questioni relative alla sentenza n. 1 del 2014, perché esse sono già state autorevolmente trattate dai giudici emeriti della Corte costituzionale, qui rappresentata, sia pure – diciamo così – a posteriori. Non credo sia il caso di toccare l'argomento, anche se lo sfiorerò a proposito di un punto particolare, quello delle soglie.

La questione su cui invece ritengo occorra soffermarsi è, a mio avviso, la lezione della storia che si collega alla premessa. Le vicende politiche mi sembra abbiano infatti dimostrato un dato evidente e nello specifico: se è vero che la strutturazione e la semplificazione del sistema dei partiti possono essere favorite da alcune soluzioni istituzionali, le forzature e gli irrigidimenti eccessivi producono soltanto l'illusione, non il raggiungimento del risultato. Abbiamo ormai 20 anni di esperienza in tal senso e penso che si debba fare tesoro della lezione della storia, perché il panorama politico ha continuato ad essere attraversato da linee di tensione che, come è evidente, taluni meccanismi istituzionali hanno occultato, ma non cancellato. Si spiega così la crisi di Governi sostenuti da maggioranze addirittura debordanti: ripeto, abbiamo avuto Governi con maggioranze fortissime che sono tuttavia caduti anzitempo.

A mio avviso, tutto ciò dovrebbe indurre alla prudenza e ad optare per regole elettorali capaci di incentivare la ricomposizione del panorama partitico – aspetto importante e che ho sempre ritenuto prezioso – ma non di forzarla, anche perché suppongo che la crisi economica e le tensioni sociali che essa comporta e che sempre più fortemente comporterà, dovrebbero suggerire di avere particolarmente a cuore il principio di unità nazionale.

L'ultima notazione preliminare – sarò brevissimo – riguarda il rapporto tra la legge elettorale e la struttura costituzionale. Questo è un pro-

blema che è stato toccato oggi e, da quanto ho capito, anche nell'ambito delle audizioni svoltesi ieri.

Che cosa accadrebbe nell'eventualità vi fosse una legge che riguardasse soltanto il sistema elettorale della Camera? Ebbene, ritengo che ciò rappresenterebbe un problema, e, se mi è concesso di sottolinearlo, non soltanto sul piano politico, ma anche sotto il profilo giuridico, per la semplicissima ragione che, se si modifica soltanto il sistema elettorale della Camera introducendo un premio di maggioranza, tale premio finisce per essere *sine titulo*. Infatti, se la funzione di questo premio di maggioranza è quella di assicurare al Governo di contare su una maggioranza reale e stabile, e se le due Camere sono chiamate entrambe a conferire la fiducia al Governo e il premio di maggioranza è previsto soltanto per una delle due, mi sembra del tutto evidente che il sistema è squilibrato. Non si tratta pertanto soltanto di un problema politico, ma anche di legittimità costituzionale.

Aggiungo che, ove si volesse rimediare introducendo il ballottaggio anche al Senato, la soluzione sarebbe meramente apparente. Sappiamo tutti perfettamente – anche qui l'esperienza della storia è maestra – che si potrebbero avere due risultati elettorali diversi, cioè una maggioranza di un tipo alla Camera e una maggioranza di altro tipo al Senato. Ciò sarebbe catastrofico e porrebbe un problema di ragionevolezza del sistema e, quindi, di legittimità costituzionale. Da qui a dire però che la legge non sarebbe in tal caso promulgabile mi sembra francamente troppo.

Ritengo che non si sbaglia mai a non tirare il Presidente della Repubblica «per la giacchetta», dal momento che sulla promulgabilità o meno di una legge è lui che decide; ciò detto, se le cose rimanessero nei termini anzidetti, un dubbio di legittimità costituzionale a mio avviso esisterebbe.

Come si risolve allora tale dubbio? Abbandonando il progetto o risolvendo la questione?

La questione, appunto, è quella del rapporto con la riforma costituzionale ed al riguardo si pongono due problemi, quello della clausola di salvaguardia e quello della legge di salvaguardia. Si è discusso della clausola di salvaguardia e del legame tra la legge elettorale e la legge costituzionale che non è, di per sé, impossibile, tant'è che ci sono leggi la cui applicazione è stata condizionata ad eventi futuri, quindi – ripeto – perseguire questa strada non sarebbe impossibile, né sarebbe la prima volta. Si tratta però di capire come si definisce l'evento futuro. Si potrebbe anche condizionare l'applicazione della legge all'avverarsi di un altro fatto, mi riferisco all'intervenire di una legislatura successiva, nel senso che si potrebbe dare al Parlamento il tempo di una legislatura successiva per poter poi applicare la legge nell'ambito di quella immediatamente seguente.

Alla questione della clausola di salvaguardia si accoppia però quella della legge di salvaguardia. Al riguardo, mi permetto di avere una posizione leggermente diversa da quella del presidente Tesauro.

Dubito – lo confesso – che il sistema uscito dalla sentenza n. 1 del 2014 sia effettivamente autoapplicativo e che quindi non necessiti di alcun



intervento legislativo. Si tratta di una questione da valutare, ma nel merito ho dei dubbi molto forti, in particolare per quanto riguarda la manifestazione della preferenza, in quanto, stante la riserva di legge, non riesco ad immaginare come provvedimenti meramente amministrativi riescano a porre rimedio all'assenza di una disciplina legislativa della manifestazione delle preferenze; ciò pone, a mio avviso, la necessità di una legge ponte di aggiustamento del sistema della sentenza costituzionale.

Mi permetto di dire che la prima preoccupazione del Parlamento della Repubblica dovrebbe essere quella di far sì che, in attesa di una riforma generale così delicata ed importante, si aggiusti almeno la disciplina uscita dalla sentenza della Corte costituzionale per la semplicissima ragione che questa è un'esigenza di sistema, nel senso che un Paese deve avere una legge elettorale operativa.

Tanto è forte questa perplessità che c'è da chiedersi se si possa intervenire con un decreto-legge. So perfettamente che la legge n. 400 del 1988 rende questa ipotesi teoricamente impraticabile. Ricordo anche che, nel progetto di riforma costituzionale, si esclude lo strumento del decreto-legge per la legislazione elettorale. Mi permetto però di osservare come questa esclusione sia forse un po' imprudente, considerato che esigenze di intervento in materia elettorale con decreto-legge ci sono state – eccome – e si possono sempre presentare. Si tratta quindi di un elemento da valutare. Non mi esprimo sulla effettiva possibilità di intervenire con decreto-legge. Reputo però veramente urgente che la questione della legge di salvaguardia si unisca a quella della clausola di salvaguardia.

Mi avvio quindi rapidamente ad affrontare tre questioni, a cominciare dal voto di preferenza. So perfettamente che al riguardo ci sono tante obiezioni che fanno riferimento ai costi elevati, ai rischi di condizionamento della criminalità organizzata e al fatto che potrebbe avere un effetto divisivo per i partiti politici. Sono tutte obiezioni cui si può agevolmente replicare, ma siccome il tempo è limitato mi riservo al riguardo di consegnare un testo scritto, molto sintetico.

Il voto di preferenza non è la panacea per tutti i mali, ma neanche il demonio. Quindi, va benissimo il voto di preferenza che, tra l'altro, è indispensabile se si vuol tenere botta rispetto alla sentenza della Corte costituzionale. Qui – ce lo ha prima spiegato il presidente Tesauro – delle due l'una: o la scelta cade su circoscrizioni o collegi piccoli con pochi seggi, ma in tal caso la distribuzione dei seggi dovrebbe avvenire in sede territoriale, perché diversamente non funzionerebbe, oppure la strada è quella del voto di preferenza.

Allora, se c'è il voto di preferenza, si determinano i problemi evidenziati da Stefano Passigli, che è qui presente, e da Roberto D'Alimonte. Stando ai dati attuali, nel momento in cui si prevedono i capilista bloccati, gli elettori dei piccoli partiti non hanno sostanzialmente nessun potere di scelta e questo – se non ho inteso male è stato accennato poco fa anche dal senatore Migliavacca – determina una sostanziale disparità di trattamento tra gli elettori di maggioranza e quelli minoranza. Accadrebbe, infatti, che l'elettore di minoranza di un partito piccolo, anzi, medio-piccolo,

non solo sarebbe escluso istituzionalmente dall'area del Governo perché ci sarebbe il premio, ma, nel contempo, non avrebbe neppure il potere di scelta del proprio candidato.

Tengo a precisare che quelle che sto facendo non sono critiche radicali al disegno di legge, perché si tratta di questioni tutte – diciamo così – «aggiustabili».

Quanto alle soglie di sbarramento, la Corte costituzionale non ne ha parlato. C'è però un passaggio rivelatore della sentenza della Consulta, nel quale si cita – cosa tra l'altro strana e singolare – una pronuncia del tribunale federale tedesco. Quel passaggio ci dice implicitamente che le soglie molteplici sono irragionevoli: come sia possibile giustificare soglie differenziate per chi è coalizzato e per chi non lo è francamente non l'ho mai inteso!

In secondo luogo, quel passaggio ci dice che c'è una soglia ragionevole di sbarramento del 5 per cento. Che poi la si voglia abbassare, introducendo ad esempio il 4 per cento, va benissimo: la discussione in questo caso è politica e non mi azzardo in nessun modo a metterci il naso. Quello che però mi pare abbastanza sicuro è che questa citazione non casuale nella sentenza della Corte costituzionale ci indica come risulti molto sconsigliabile andare al di sopra di quel livello. Oltre tutto, abbiamo giurisprudenza del tribunale federale tedesco che va in questa direzione e, dal momento che c'è un processo di avvicinamento delle giurisprudenze costituzionali, mi chiedo allora perché andarsi a mettere in un guaio del genere.

Quanto al premio di maggioranza, si discute se il premio debba essere alla lista o alla coalizione. Gli effetti di questa scelta sono radicalmente diversi, non soltanto sul piano politico, ma anche su quello sistemico. La prima ipotesi – quella che prevede cioè il premio alla lista – paradossalmente è meno favorevole al rafforzamento della forma partito, perché spinge alla creazione di grandi partiti *catch-all*, per usare la formula di Kirchheimer, mentre con l'altra ipotesi, vale a dire con il premio alla coalizione, si ha l'effetto opposto. Il problema del premio alla coalizione è che spinge però a formare coalizioni insincere – che è poi il problema che abbiamo avuto da vent'anni a questa parte – per cui per vincere le elezioni bisogna mettersi insieme – non userò l'espressione «armata Brancaleone» che è stata utilizzata dai giornalisti, perché mi sembra irrispettosa – creando coalizioni di componenti che non sono certamente omogenee. A questo punto il problema diventa serio, speculare, ma serio.

A mio avviso, per risolvere questo problema occorre eliminare – mi rendo conto che l'ipotesi può non essere gradita a tutti – il secondo turno, quello che sembra di ballottaggio, ma che invece è un'altra cosa. Questo non è infatti un sistema a doppio turno, ma un sistema con due diversi turni di votazione: non è un doppio turno, ma sono due votazioni distinte, con una diversa posta in palio.

Già all'interno della Commissione di esperti istituita dal precedente Esecutivo si era manifestato un dissenso al riguardo e alcuni sostenevano la tesi secondo la quale sarebbe stato necessario un premio di maggioranza certo. Personalmente credo che il premio di maggioranza, al quale sono

favorevole – e da tempo non sospetto, ormai da quasi 30 anni ritengo giusto ipotizzare un premio di maggioranza – debba essere eventuale, debba cioè essere un premio che scatta soltanto ove ci siano le condizioni politiche perché ciò accada.

Mi va benissimo, quindi, il premio di maggioranza che scatta una volta che un partito o una coalizione abbiano raggiunto – ipotizziamo – il 40 per cento, ma mi fermerei qui perché, se il sistema politico è maturo per produrre questo effetto maggioritario, allora lo produce sinceramente. Quello che si andrebbe a fare a quel punto sarebbe dare un aiuto istituzionale alla produzione di un effetto maggioritario. Se però non si arriva lì, la forzatura di un ulteriore turno di votazione mi sembra francamente pericolosa.

La ragione della diversità di opinioni è presto detta, dal momento che ci sono valutazioni diverse sul grado di emergenza nel quale ci troviamo o meglio, per essere più precisi, sul tipo di emergenza davanti al quale ci troviamo. Siamo sicuramente di fronte ad un'emergenza politico-istituzionale e c'è indubbiamente un problema di ricostruzione del sistema politico italiano che possiamo pensare di risolvere o attraverso interventi istituzionali molto forti e costringenti, oppure con strategie di carattere politico, forse più lente, che richiedono probabilmente maggiore tempo, ma che offrono la *chance* di risultati più solidi.

Personalmente sono favorevole a tale seconda strada, ma questa è una valutazione che è a cavallo tra il diritto costituzionale e la politica, che sottopongo all'esame della Commissione.

Quello che mi sembra indispensabile è che si intervenga sollecitamente per risolvere i due problemi ai quali ho accennato precedentemente: quello della cosiddetta clausola di salvaguardia – o di un intervento analogo – e quello della legge di salvaguardia, che mi sembra francamente non procrastinabile.

ENDRIZZI (M5S). Professor Luciani, scusandomi sin da subito per la presunzione di ritenere che la proposta di legge presentata dal Movimento 5 Stelle, almeno per grandi linee, sia conosciuta, devo dirle che ho trovato nel suo intervento molte conferme rispetto ai contenuti della nostra iniziativa.

Vorrei conoscere però il suo pensiero su un sistema che preveda solo partiti e non coalizioni e che, pur partendo da un proporzionale, garantisca un premio di maggioranza implicito nella definizione di collegi medi, proporzionale appunto al consenso effettivamente raggiunto. Sto parlando di un sistema che possa garantire ad un partito che abbia un consenso come quello avuto, ad esempio, dal Partito Democratico alle ultime europee, di raggiungere comunque la maggioranza necessaria, una maggioranza a questo punto coesa e non più ricattabile, che garantisca quella stabilità della quale lei parlava, nonché il diritto di preferenza. Analogamente, al di sotto di una soglia minima, questa garanzia non potrebbe scattare, poiché non sarebbe rappresentativa della reale distribuzione dei consensi nel Paese.

Mi limito solo a questi rilievi essenziali rispetto agli interventi che abbiamo appena ascoltato.

*LUCIANI.* Ringrazio il senatore Endrizzi per il quesito, che attiene però forse maggiormente all'opportunità delle scelte che non alla loro legittimità o coerenza di sistema. Quando mi sono trovato al confine tra la coerenza di sistema e l'opportunità politica – dato quello che è il mio mestiere – mi sono limitato a fare alcune valutazioni solo sulla legittimità e – appunto – sulla coerenza di sistema.

Per quanto concerne comunque la questione sul premio di maggioranza implicito, comincio col dire che nei sistemi elettorali il premio di maggioranza c'è sempre: qualunque sistema elettorale favorisce i primi partiti. Se andiamo a vedere la storia repubblicana anteriore alla maggioritarizzazione del sistema elettorale – non parlerò mai di prima Repubblica, perché la Repubblica è sempre quella dal 1946 ad oggi – avevamo un «premio di maggioranza» o, se volete, anche di opposizione, piuttosto consistente. In particolare, la Democrazia cristiana aveva un premio, in termini di seggi, che era grosso modo il doppio del premio che aveva il Partito comunista; il Partito socialista era rappresentato fotograficamente, mentre tutti gli altri erano sottorappresentati. Sarà stato un caso? Francamente non credo. Mi sembra pertanto che tale sistema fosse un pezzo di un più consistente patto politico-costituzionale.

Qualunque sistema elettorale ha un premio di maggioranza. Mi chiedo allora, senatore Endrizzi, per quale motivo non esplicitarlo? C'è una ragione istituzionale o costituzionale che ci dice che il premio di maggioranza non può essere esplicitato? Ci possono essere obiezioni al premio di maggioranza come istituto, ma personalmente le ritengo superabili.

Un premio di maggioranza ragionevole dovrebbe avere l'effetto di spingere a mettersi insieme. È come i matrimoni: si fanno se c'è l'amore o un interesse molto forte, ma se si contraggono tanto per fare qualcosa, si finisce a Reno in Nevada e si divorzia il giorno dopo.

Questo è quanto purtroppo è accaduto nel Parlamento repubblicano nelle ultime legislature, ove le coalizioni insincere hanno prodotto proprio questi risultati. Ciò detto, non demonizzerei il premio di maggioranza.

Se nel sistema da voi proposto è previsto un premio di maggioranza implicito, non posso che chiederle per quale motivo non lo si renda esplicito.

*ENDRIZZI (M5S).* Per implicito non intendevo nascosto.

*PRESIDENTE.* Il professor Mazzella ha diligentemente depositato un testo scritto che è in distribuzione. Chiedo ai colleghi se preferiscano intervenire subito o magari successivamente, proponendo dei quesiti per iscritto dopo aver letto il suddetto testo. A meno, ovviamente che il professor Mazzella non voglia comunque intervenire.

*MAZZELLA.* Il mio intervento sarà fuori dal coro nel senso che intendendo dire cose non coerenti con quanto ho finora ascoltato.

*PRESIDENTE.* Preferisce farlo adesso o alla ripresa, dopo una sospensione?

*MAZZELLA.* Signora Presidente, se possibile, preferirei intervenire adesso.

*PRESIDENTE.* Le do quindi la parola.

*MAZZELLA.* Signora Presidente, tra i colleghi della Corte costituzionale sono quello più convinto del fatto che il prodotto della nostra sentenza vada nell'interesse del Paese. Questo Paese ha già avuto una legge elettorale proporzionale appena uscito dalla guerra, quando vi era una situazione di divisione piuttosto forte.

La nostra Costituzione non è così esplicita nella scelta del sistema elettorale, ma evidentemente, essendo usciti dall'esperienza fascista, che era stata introdotta da un sistema maggioritario, e da una guerra interna che aveva diviso e spaccato gli italiani, erano in molti a ritenere che il sistema proporzionale fosse l'unico che potesse giovare a ritrovare un momento d'unità.

Non credo che la situazione attuale sia molto diversa, nel senso che anche noi usciamo da una sorta di guerra perché, in effetti, avendo dovuto necessariamente fare a meno di una società industriale che non riesce a realizzare prodotti di eccellenza e competitivi e trovandoci quindi in questa condizione, ci troviamo nella necessità di dover ricostruire il Paese al fine di creare una società di servizi che sia veramente valida e che meriti effettivamente questo nome.

A tal fine, a parte la necessità di una norma ponte cui ha fatto riferimento l'amico Luciani – ma parlerei piuttosto di «ponticello» in quanto di minima entità – il fatto che il Paese possa andare a votare con la legge uscita dalla sentenza della Corte non solo non mi scandalizzerebbe, ma lo riterrei anzi estremamente utile.

Nella sentenza abbiamo fatto riferimento al principio di ragionevolezza e questa si ricollega alla ragione, alla logica. Bisogna trovare un ancoraggio certo, sicuro perché un fatto possa considerarsi ragionevole.

Ciò detto, non è ragionevole l'idea di fermarsi a «x» o quella di fermarsi a «x più uno»; esse sono entrambe irragionevoli perché comunque legate a criteri soggettivi, personali, assolutamente opinabili. Del resto, quale è la ragione per cui una soglia di maggioranza del 41 per cento non è ragionevole, mentre lo è quella del 43?

Non intendo però entrare in questa dialettica, anche perché se intendiamo trovare l'ancoraggio cui facevo riferimento, dobbiamo allora guardare alla Costituzione nella quale non si parla mai di maggioranza relativa, bensì di maggioranza assoluta o di maggioranza qualificata. Allora, il minimo ancoraggio sicuro che noi abbiamo nella Costituzione è la mag-

gioranza assoluta. Un premio alla maggioranza non significa dare un premio a una minoranza effettiva per farla diventare maggioranza. Un premio alla maggioranza significa consentire alla maggioranza, ed è tale solo quella che la Costituzione prevede, di essere stabile. Non uso al riguardo il termine governabilità, che reputo essere un neologismo orrendo dal punto di vista lessicale e pericolosissimo sul piano politico, considerato che il massimo di governabilità si trova nei Paesi dittatoriali dove si riduce a zero la rappresentatività. Meglio allora parlare di stabilità come fece una legge che all'epoca fu ritenuta truffaldina, ma che in effetti rispettava questi principi; mi riferisco a quando, non reperendosi nella Costituzione il riferimento a una maggioranza diversa da quella assoluta, si decise di prevedere un premio per la stabilità soltanto se un partito si attestava sul 50 più uno per cento, ma non aveva la stabilità necessaria per governare bene.

Alla luce di quanto osservato, posso dire che il mio appunto vi sarà poco utile. All'interno del collegio ero forse l'unico ad avere un'idea precisa del fatto che, procedendo nella direzione in cui poi siamo andati, anche in mancanza di una nuova legge elettorale si stava realizzando qualcosa di utile.

Ritengo inoltre veramente estraneo alla logica parlare del discorso delle preferenze in termini giuridici. Per quante sottigliezze giuridiche si possano fare, voi dovrete spiegarmi – ho difficoltà a capirlo – come scegliendo in una lista, lunga o breve che sia, l'elettore compia una scelta diretta e personale dei candidati che vuole eleggere in Parlamento. Io questo non riesco proprio a capirlo.

Chiudo quindi il mio intervento dichiarando che sono pienamente convinto della tesi dell'amico Luciani secondo cui una «legge ponte» è necessaria perché la soluzione del problema delle preferenze è stata desunta dalla Corte dal risultato di un *referendum*. In conclusione: *a*) per quanto riguarda la ragionevolezza, ritengo che individuarne una in cui siano presenti degli elementi di arbitrarietà è fatica vana. Un dato soggettivo e assolutamente personale non può essere scambiato per un dato oggettivo. Non si può dare una patente di ragionevolezza ad un numero che non è meno arbitrario di quello che viene subito prima o dopo; *b*) quanto alla questione della lista o della coalizione, prima di parlarne credo che occorra guardare alla nostra storia. Ma quali coalizioni? Quelle cui abbiamo assistito sono state delle unioni fittizie che in effetti servivano solo per vincere le elezioni: il giorno dopo i partiti che ne facevano parte litigavano più tra loro che con l'opposizione. Aggiungo che dal punto di vista di un'etica non all'italiana, ma da Paese anglosassone, c'è qualcosa di truffaldino nella coalizione, considerato che in effetti ci si unisce al semplice scopo di guadagnare la maggioranza. Ritorniamo allora alla lista del partito. È un sistema molto più corretto e pulito.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Mazzella e sospendo la seduta.

*I lavori, sospesi alle ore 16, sono ripresi alle ore 17,10.*

Riprendiamo i nostri lavori.

Do ora la parola al professor Quaranta.

*QUARANTA.* Signora Presidente, innanzi tutto, vi ringrazio per avermi invitato a partecipare a questa audizione; è per me è un onore e un piacere.

Oggetto di esame è il contenuto della pronuncia della Corte costituzionale che ha originato l'iniziativa legislativa al vostro esame.

La sentenza n. 1 del 2014 conferma la vocazione della Corte costituzionale quale garante dei diritti fondamentali dell'individuo, qui *sub specie* di diritto di voto, che è uno dei più importanti diritti fondamentali del singolo in chiave pubblicistica, che trova riscontro in più di una norma costituzionale (articoli 1, 2, 48 e altri).

Non voglio esaminare – anche perché hanno già formato oggetto di esame in una serie numerosissima di interventi – i problemi attinenti alla declaratoria di illegittimità costituzionale specifica, che è stata effettuata dalla Corte, con tutti i gravi problemi che abbiamo visto e che voi dovrete risolvere. Se mi è consentito, intenderei quindi fare un discorso di carattere diverso; quello della ricerca dei paletti fondamentali alla base della pronuncia della Corte, anche perché sono convinto che tale pronuncia vada ben al di là del contenuto specifico oggetto di controversia. La Corte si è pronunciata su due questioni importanti, ma che non sono certamente le uniche che riguardano la legislazione elettorale. Altre potranno esservene e probabilmente ci saranno per l'avvenire.

Quindi, a mio avviso, occorre guardare a fondo il contenuto della pronuncia, che parte da due postulati fondamentali: il primo è che la Costituzione non prefigura alcun sistema elettorale, anche se gran parte della dottrina è concorde nel ritenere che nel sottofondo della nostra Carta ci fosse un'anima proporzionalista. D'altronde, storicamente non poteva essere diversamente per l'epoca in cui venne redatta la Costituzione (in Assemblea costituente era inimmaginabile che il pensiero fosse rivolto ad altri sistemi elettorali intervenuti successivamente). Il secondo postulato è che la legge elettorale perfetta non esiste, e questo perché le leggi elettorali sono volte ad individuare sistemi di temperamento e di bilanciamento di una serie di interessi contrapposti; ragion per cui accade necessariamente che nell'opera di bilanciamento non ci sia la perfezione, essendo noto che questa non è nelle cose di questo mondo.

Un altro principio fondamentale affermato dalla Corte, in via generale, è quello secondo il quale il Parlamento ha un'ampia libertà di scelta in materia, perché è la sede – ed è la materia – nella quale si esprime al massimo grado la politicità dell'organismo parlamentare. Si può dire che la scelta del sistema elettorale è un settore nel quale il Parlamento esprime il meglio di se stesso. Questa libertà di scelta politica, tuttavia, non è senza limiti, e i limiti sono stati fissati, forse per la prima volta in modo chiaro, con la già citata sentenza.

Le scelte politiche del Parlamento possono essere sottoposte – e quindi devono superarlo – ad un particolare tipo di scrutinio, che nella tra-

dizione della Corte viene individuato come scrutinio stretto di costituzionalità, cioè uno scrutinio teso alla ricerca dei criteri di ragionevolezza che devono esistere nella disciplina, nel rispetto del principio di eguaglianza che è alla base di tutto. Principio di eguaglianza che si declina nei due principi di ragionevolezza e proporzionalità: ragionevolezza intrinseca delle scelte; proporzionalità dei mezzi in rapporto ai fini che si intendono raggiungere. Questo significa – ed è il dato fondamentale sul quale riflettere – che d’ora in avanti non ci saranno più, in questa materia, come affermato dalla Corte, zone franche, zone grigie, in quanto il controllo di costituzionalità sarà sollecitato, probabilmente – ma io direi certamente – numerose volte, e sarà effettuato alla luce del criterio di eguaglianza, che è alla base di tutto, declinato nei due sottoprincipi della ragionevolezza e della proporzionalità degli interventi legislativi.

L’esistenza di zone franche ha comportato, sotto il profilo procedurale, un intervento che ha dato luogo a molte polemiche in dottrina, cioè di aver ritenuto ammissibili la suddette questioni di costituzionalità. In ciò la Corte ha innovato rispetto alla sua precedente giurisprudenza e ha riconosciuto la possibilità di un sindacato che precedentemente era stato escluso.

È noto che è stato sollevato in quella sede un problema di ammissibilità delle questioni di costituzionalità sottoposte all’esame della Corte da parte della Cassazione, che è stato risolto nel senso favorevole, ovvero nel senso della ammissibilità. È stato detto a questo riguardo che sostanzialmente la Corte ha aperto le impugnative al cittadino (una sorta di *recurso de amparo* della tradizione spagnola), ma così non è. La Corte ha lavorato sui solchi tradizionali, probabilmente ampliandoli leggermente e pervenendo in questo modo alla eliminazione delle zone franche sottratte al controllo di costituzionalità. Probabilmente, il cammino intrapreso può essere lungo, perché non è da escludere che anche in questa materia ci siano delle zone grigie che vanno eliminate.

Vorrei fare soltanto cenno – anche se è una questione che non si traduce in un problema di costituzionalità – alla tutela giustiziale nei confronti della proclamazione degli eletti, che tanto ha fatto e fa discutere in sede dottrina. Chiaramente non è un problema di costituzionalità, perché è previsto in Costituzione; tuttavia, esiste un problema di copertura giustiziale che – voi sapete meglio di me – è assente, e ciò è effettivamente grave, costituisce un *vulnus* al sistema di giustizia, che dovrebbe essere in qualche modo riparato.

Detto questo, ritengo che la sentenza di cui parliamo abbia dovuto affrontare un grosso problema. Non ho fatto parte del collegio che ha emanato tale sentenza, in quanto la stessa ordinanza di remissione della questione alla Corte del maggio 2013 è intervenuta quando già da cinque mesi non facevo più parte della Corte. Pertanto, parlo in modo libero, da privato cittadino, e tutto quello che dico è frutto di valutazioni assolutamente personali che non impegnano nessuno, tranne me stesso.

A mio avviso, la Corte sostanzialmente si è trovata di fronte al problema di incidere su tutta la legislazione elettorale o su una parte di essa.



Mi spiego meglio. La scelta era tra far cadere l'intero impianto della legge n. 270 del 2005, ovvero colpire soltanto quelle parti denunciate dalla Cassazione.

Al riguardo, ci si chiederà: ma per il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, come avrebbe fatto la Corte ad allargare il discorso all'intera legge quando è chiamata a valutarne soltanto una parte? Ebbene, lo poteva certamente fare in un modo che molto spesso è stato sollecitato alla Corte e che non ha trovato in pratica molto seguito, ma che tuttavia esiste nell'ordinamento. Mi riferisco all'autorimessione della questione. Una delle strade sarebbe stata l'autorimessione della questione di costituzionalità dell'intero impianto legislativo, con la conseguenza di farlo cadere totalmente, sicché oggi il Parlamento si troverebbe a dover rifare da capo una legge elettorale. Forse, tutto sommato, sarebbe stato anche meglio.

Si è preferito – invece – seguire la linea tradizionale di incidere sulle parti denunciate e pronunciarsi esclusivamente su di esse e quindi solo sulle parti che hanno formato oggetto di censure, relative al premio di maggioranza o di governabilità e alle liste bloccate. In ordine ad esse non dico niente di particolare, perché ho letto con molta attenzione lo scritto che il collega Silvestri vi ha presentato ieri pomeriggio, che condivido pienamente nelle parti in cui è adesivo alle nuove indicazioni che sono intervenute e che non sono state ancora formalizzate – credo – se non in un foglio che mi è pervenuto come comunicato stampa, che però, ripeto, contiene una serie di indicazioni che personalmente giudico ragionevoli. Condivido pienamente quello che ha scritto il collega Silvestri, anche se devo dire che una parte di esso ha suscitato in me una certa perplessità; mi riferisco al passaggio relativo alle liste bloccate o a un sistema bloccato che riguardi il solo capolista. Il collega Silvestri sostiene che sarebbe forse opportuno eliminare questo blocco e far sì che il capolista scenda nella competizione con tutto il prestigio che gli deriva dall'essere a capo della lista, anche perché se ha quel seguito che serve per avere quella posizione, non ha necessità della garanzia ulteriore del blocco. In via subordinata, Silvestri sostiene, tuttavia, che potrebbe anche andare bene il blocco per il capolista, purché, per il resto, operi il meccanismo della preferenza. Condivido perfettamente la prima delle soluzioni, considerato che probabilmente tutta una serie di problemi si sarebbero potuti e si potrebbero risolvere proprio eliminando il blocco della lista per il capolista; infatti, chi è a capo di una lista ed ha un seguito tale da potere conseguire l'elezione, non ha bisogno di questo ausilio ulteriore e quindi di corroborare la sua posizione con la certezza della elezione.

Naturalmente al riguardo siamo al di fuori delle scelte politiche. Quella di cui parliamo è, infatti, una scelta squisitamente politica, che spetta al Parlamento, in relazione alla quale le osservazioni di Silvestri, come la mia, non sono altro che considerazioni di estranei al settore che manifestano un'opinione come le altre.

Fra le due possibili modalità di intervento, ovvero il rifacimento dell'intera legge elettorale o l'integrazione di quella esistente in base alla

pronuncia della Corte, tenuto conto delle illegittimità riscontrate, ovviamente si è seguita la seconda, con tutte le conseguenze che ne derivano, anzitutto per quanto riguarda lo scrutinio di ragionevolezza e di proporzionalità cui le nuove norme potranno essere sottoposte. È infatti evidente e ben probabile che, sul presupposto di questa apertura procedurale verso l'ampliamento dell'ingresso delle questioni di costituzionalità – senza ovviamente arrivare al ricorso di *amparo* – qualunque sia la legge che verrà fuori da questa tornata parlamentare, essa sarà molto probabilmente sottoposta all'esame della Corte costituzionale sia prima, ovvero nella fase degli eventuali giudizi di merito che saranno instaurati davanti ai giudici competenti per le singole questioni, sia, eventualmente, qualora tali questioni fossero ritenute non manifestamente infondate e rilevanti agli effetti della rimessione alla Corte.

La Corte costituzionale doveva intervenire. Dopo tre moniti rimasti inascoltati, l'ultimo dei quali effettuato dal Presidente della Corte in una sede fuori dell'ordinario, quale la conferenza stampa di suo insediamento, era evidente che non si poteva attendere ulteriormente. Quindi, da questo punto di vista, capisco anche qualche forzatura procedurale sotto il profilo della ammissibilità delle questioni, per cui si giustifica l'intervento della Corte per una ragione proprio direi attinente alla *salus rei publicae*.

L'integrazione che è stata approvata con il testo licenziato dalla Camera e ora al vostro esame contiene delle soluzioni che, a mio avviso, nel loro complesso, soprattutto con le integrazioni dell'ultima ora, mi sembrano molto ragionevoli – al riguardo esprimo una personalissima opinione – e meritano di essere esaminate attentamente, in quanto risolvono molti problemi. Tuttavia, ciò che soprattutto rilevo è che i principi affermati dalla sentenza n. 1 del 2014 hanno una valenza generale: piaccia o meno, d'ora in poi non ci sarà norma di legge elettorale, che non dovrà rispondere ai requisiti di ragionevolezza e proporzionalità indicati dalla Corte con questa sentenza. Questa è una grande modificazione di sistema della quale, a mio avviso, il Parlamento dovrà tenere conto, posto che, in effetti, è cambiata l'impostazione giustiziale nella materia elettorale.

Un altro cardine fondamentale dell'esame che caratterizzerà gli interventi della Corte in materia sarà il ricorso al meccanismo del bilanciamento. È chiaro che in materia elettorale, più che nelle altre, vengono in rilievo plurimi interessi, tutti di valenza costituzionale, che vanno bilanciati e temperati. Il bilanciamento e il temperamento hanno ampi margini di apprezzamento per il Parlamento, ma con un limite, che è quello che essi non devono comportare l'eccessiva compressione di un interesse rispetto ad un altro.

Nella specie, in relazione ai due ambiti per i quali è stata rilevata l'illegittimità costituzionale delle relative norme, sono venuti e vengono in rilievo i due interessi della rappresentanza, da una parte, e della governabilità, dall'altra. Questo ha comportato un esame attento delle possibili distorsioni che possono avvenire nella fase di trasformazione dei voti in seggi, vale a dire in quella delicata fase in cui i voti in entrata vengono presi in considerazione in uscita, quando cioè generano seggi. In questo

esame, nel bilanciamento fra i due interessi, è facile che, per ragioni anche contingenti o per scelte politiche, si dia un vantaggio eccessivo per uno rispetto all'altro e solo in quel caso c'è il vizio di costituzionalità.

Il principio dal quale bisogna partire, per esempio, è quello secondo cui un certo grado di distorsione, in questa fase di trasformazione di voti in seggi, è ineliminabile dal sistema. Del resto è naturale che sia così: non potrà mai esservi un bilanciamento egualitario, un eguale peso fra i due interessi. Un margine di distorsione del sistema è connaturale al sistema stesso: si chiama «distorsione naturale». È al di là della «distorsione naturale» che subentra il vizio di costituzionalità.

Il bilanciamento degli interessi è quindi particolarmente delicato e richiede estrema attenzione, innanzitutto, da parte di coloro che formano le norme, perché è quello il primo momento fondamentale in cui il bilanciamento viene in rilievo: siete voi legislatori a dover bilanciare gli interessi che devono essere tra loro contemperati. C'è poi il successivo controllo di costituzionalità, che verifica, alla luce dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, se quel bilanciamento è accettabile oppure no, cioè se la distorsione opera nell'ambito cosiddetto «naturale» o fuoriesce da esso.

È un'indagine non facilissima, né per voi che fate le leggi, né per chi dopo deve controllarle; questo, però, non esime dall'impegno che ciascuno, per la propria parte, deve mettere per cercare di risolvere, nell'interesse generale, questa problematica, che è vitale per la democrazia e per lo stesso ordinamento repubblicano.

Concludo con un'ultima notazione. Ovviamente sono tantissimi i settori su cui la Corte non si è pronunciata per il problema della necessaria corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato. A qualcuno di tali settori la Corte ha fatto incidentalmente riferimento, toccandolo di sfuggita – non so se volutamente oppure no – per richiamare l'attenzione sull'esistenza di un ambito che può diventare sensibile.

Mi permetto di indicarvi quelli che, con una valutazione esclusivamente personale, ho intravisto come settori sensibili, nei quali occorre la massima attenzione, prima delle forze politiche, del Parlamento nel suo complesso, degli organi preposti alla formazione dell'ordinamento e poi eventualmente, in seconda battuta, degli organi di giustizia costituzionale, se, quando e come saranno chiamati a pronunciarsi.

Mi riferisco, innanzitutto, al settore delle soglie di accesso, di cui non si dice niente nella sentenza e su cui c'è un movimento di idee, perché si parte da un sistema per arrivare ad un altro: su questo problema voi siete chiamati innanzitutto a pronunciarsi.

C'è poi il settore delle circoscrizioni e dei collegi, particolarmente importante perché, dopo essere partiti da 120 collegi e dopo che sembrava vi fosse un assestamento a 100, questa sera sento parlare di 75. Questi numeri dicono molto; non sono numeri e basta, dal momento che nascondono dietro di essi una realtà del Paese profondamente diversa.

C'è, ancora, il problema dell'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione sui partiti politici: è mai possibile che, a tanti anni dall'entrata in vigore della Costituzione, questa norma – come altre, perché sappiamo be-

nissimo che ce ne sono altre che non hanno avuto attuazione – continui a non essere attuata? I partiti politici, che nell'ordinamento vengono considerati talora come organizzazioni o associazioni di mero fatto, non hanno alle spalle quella normazione che prelude a quello che è il momento più elevato ed importante della politicità dei partiti politici, vale a dire la formazione delle liste. Basti pensare al falso problema delle preferenze: affermare che le preferenze non siano accettabili come sistema, perché comportano spese, è illusorio. Quanto al fatto che le preferenze possano essere sottoposte ad influenze da parte della criminalità organizzata, sarà pur vero, ma allora che dire del momento della formazione delle liste? Non è forse proprio nella formazione delle liste, prima ancora di arrivare alla espressione delle preferenze, che può nascondersi l'influenza della criminalità organizzata?

Allora, a mio avviso, si impone una rimeditazione, anzi, una meditazione, perché una rimeditazione non ha ragione d'essere, non essendoci mai stato un tentativo di attuazione dell'articolo 49. Secondo me questo è uno dei settori in cui sarebbe necessario un intervento legislativo.

Vi è poi il tema del riequilibrio della rappresentanza di genere, da guardare con estrema attenzione, a partire dal fatto che è stata disposta la declaratoria di incostituzionalità di norme che non prevedono una preferenza. E la rappresentanza di genere? Forse si doveva pensare ad una preferenza doppia, con l'alternanza uomo-donna. Il settore del riequilibrio e dell'attuazione dell'articolo 51 della Costituzione merita approfondimento; intendiamoci, molto è stato fatto, per esempio, rispetto a dieci anni fa, ma, a mio avviso, molto occorre ancora fare in questo ambito.

Ho voluto in questo modo richiamare soltanto alcuni dei settori non toccati dalla sentenza della Corte dentro i quali forse si annidano vizi di costituzionalità che prima o dopo potranno venire in rilievo.

Vi chiedo scusa se mi sono dilungato un po' troppo e vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Professor Quaranta, è stato un piacere ascoltarla.

MIGLIAVACCA (PD). Volevo ricollegarmi all'ultima considerazione fatta dal professor Quaranta il quale secondo me, in modo sacrosanto, ha richiamato la mancata attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Tale articolo incrocia, tra l'altro, il modello elettorale dell'Italicum, o meglio, della versione dell'Italicum di cui si parla, ovvero quella che prevede il premio di maggioranza alla lista più votata.

In precedenza ho sentito parlare, anche dai colleghi del professor Quaranta, di coalizioni opportuniste. Ciò è verissimo, anche alla luce dell'esperienza. Vorrei al riguardo far presente che andiamo incontro al rischio di liste opportuniste, nel senso che gli elettori possono essere «buggerati» grazie ad un meccanismo attraverso cui, per concorrere al premio di maggioranza, ci si mette insieme in una lista, che poi si disarticola il giorno dopo. Questo fenomeno, pur non essendo previsto un premio alla sola lista, in Italia è già stato sperimentato. Nella XVI legislatura (dal

2008 al 2013), il sistema stava andando verso un bipartitismo, tanto che, in tale legislatura, i due principali partiti sommati raggiunsero circa il 70 per cento dei voti. Se si guarda l'andamento di quella legislatura, si rileverà che essa è stata una di quelle che ha fatto registrare la più grande trasmigrazione di eletti, sia su un versante che sull'altro. Anzi, forse è quella che in assoluto ha fatto registrare la maggiore trasmigrazione e si tratta di un fenomeno che – lo ripeto – ha riguardato sia il centrodestra che il centrosinistra. Non ho bisogno di fare dei nomi, perché ciò è chiaro a tutti.

Non sono contrario al premio di lista, ma chiedo al nostro auditore come lo valuti. Una legislazione efficace e coerente, che prevedesse il premio di lista, avrebbe a mio avviso bisogno, oltre che della modifica dei Regolamenti parlamentari, quantomeno di una disciplina ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, tale da non rendere possibile presentare liste raffazzonate, tanto per prendere i voti, che cambiano il giorno dopo le elezioni. Diversamente, rischiamo di passare dalle coalizioni opportuniste alle liste opportuniste.

**ENDRIZZI (M5S).** Chiedo conferma al professor Quaranta, per verificare se ho compreso bene quanto ci ha riferito. Egli sostiene che una distorsione innaturale è di per sé incostituzionale e che questo rappresenta il discrimine. Anche in precedenza ho fatto questa domanda; mi sembra che il nostro auditore abbia già affrontato l'argomento e desidero avere una conferma. Vorrei sapere se la distorsione implicita nella lista bloccata – ancorché parzialmente bloccata – laddove non sia suffragata da una necessità, quindi da un valore e da un interesse in gioco (a meno che non si intendano gli «interessi» come qualcosa di meno nobile rispetto a ciò che valutiamo normalmente), si possa ritenere naturale e dunque accettabile dal punto di vista costituzionale.

Desidero porre anche una seconda domanda, ricollegandomi a quanto ha detto poco fa il collega senatore Migliavacca: vorrei sapere se, per risolvere il problema relativo alle liste o alle coalizioni opportuniste, anziché intervenire andando a normare i partiti, con norme di grado inferiore alla Costituzione, si possa agire a monte, rimuovendo il divieto di vincolo di mandato. In particolare, le chiedo se ciò, a prescindere dall'articolo della Costituzione in cui viene regolata tale materia, possa comportare problemi di tipo sistemico rispetto ad altri principi costituzionali.

**QUARANTA.** Per quanto riguarda l'articolo 49 della Costituzione e il problema delle liste opportuniste, direi che si tratta di un dato della realtà, che ha caratterizzato la nostra storia patria. Purtroppo, coalizioni opportuniste e liste opportuniste ci sono sempre state. Probabilmente l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione e una legislazione concernente l'organizzazione e il controllo democratico sui partiti – perché di questo parla l'articolo 49 della Costituzione – eviterebbe almeno alcuni inconvenienti. Bisogna dire che qualcosa è già stato fatto: è infatti in vigore una normativa riguardante gli statuti dei partiti ai fini del conseguimento dei finan-

ziamenti. Ebbene, se la finalità era quella del finanziamento, va detto che l'obiettivo è stato raggiunto, nel senso che ci sono numerosi statuti dei partiti, che precedentemente non esistevano, almeno come atti conosciuti. Quindi, l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione – e in questo rispondo almeno in parte alle richieste di chiarimento del senatore Endrizzi – può essere un ausilio, in direzione di una razionalizzazione del sistema e di una eliminazione di quegli estremi che sono inaccettabili e che si possono anche eventualmente tradurre in distorsioni nella fase di trasformazione dei voti in seggi.

Ancora con riferimento alle considerazioni del senatore Endrizzi, non è attraverso la rimozione del divieto di vincolo di mandato che si può arrivare a questo risultato, innanzitutto perché bisognerebbe incidere, con una riforma costituzionale, sull'articolo 67 della Costituzione. In questo caso ci stiamo limitando a settori di legislazione ordinaria, attuativi di parti della Costituzione che, a tanti anni di distanza dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, non hanno ancora trovato la loro attuazione.

Per quanto concerne la questione della distorsione naturale o innaturale, segnalo che per distorsione naturale intendo quella oscillazione che ci può essere tra voti in entrata e seggi, che è ineliminabile in qualsiasi sistema. Qualunque sistema di trasformazione di voti in seggi, sulla base della dislocazione territoriale, della formazione dei collegi e del tipo di liste che vengono formate, può determinare una sorta di «oscillazione», che è da considerarsi normale. Si tratta di una sorta di movimento tellurico, di quelli che si considerano normali e non destano allarme, perché è naturale che di tanto in tanto le placche tettoniche si muovano e si verifichino dei piccoli movimenti di assestamento, talvolta persino impercettibili, altre volte percettibili. Essi sono però nell'ordine naturale delle cose. Può accadere però che le placche si muovano – in maniera verticale o orizzontale, ondulatoria o sussultoria – in modo superiore rispetto al normale e allora si ha il terremoto, che costituisce un momento di rottura. La distorsione innaturale cui faccio riferimento è quella in cui la trasformazione dei voti in entrata, rispetto ai seggi, è tale da superare il limite della ragionevolezza e della proporzionalità. C'è uno scritto molto interessante, che vi è stato consegnato proprio ieri, e che sono riuscito a procurarmi, dei professori Scaccia, Pajno e Lodato, in cui viene addirittura realizzato un modello matematico della distorsione, finalizzato a definire quale è la distorsione normale e qual è la distorsione non normale. Non ho provato neanche a leggerlo, perché mi sono spaventato.

Però, supponendo che quei calcoli siano esatti, è chiaro che il superamento dei parametri matematici che sono segnalati nello scritto indica una distorsione innaturale e anomala e le relative norme possono essere dichiarate incostituzionali. In questo senso ho fatto riferimento alla distorsione naturale accettabile e alla distorsione che, superando il limite della ragionevolezza e della proporzionalità, si traduce in illegittimità costituzionale delle norme che la prevedono o la consentono.

ENDRIZZI (*M5S*). Applicherebbe quanto afferma anche al diritto di preferenza?

*QUARANTA*. Potrebbe anche verificarsi. Se il sistema delle preferenze dà risultati anomali quali, per esempio, la concentrazione di tutti i seggi nelle mani di un'unica lista, che diventa quella che distrugge tutte le altre, è evidente che c'è un meccanismo non idoneo a garantire la normale funzionalità del sistema. Non saprei come e in che modo ovviare a tale inconveniente, perché non sono addentro ai problemi specifici del funzionamento di questi meccanismi, ma ove mai si dovesse verificare una situazione di tal genere certamente ci troveremmo di fronte a un'anomalia che si traduce in illegittimità costituzionale delle relative norme. La verifica attenta di quanto deve prevedersi al riguardo sarà il vostro compito nella fase di formazione delle leggi, così come analogo compito di verifica attenta spetterà alla Corte costituzionale in seconda battuta, quando e se verrà investita delle relative questioni di costituzionalità, alla luce dei nuovi principi dell'ordinamento che, secondo me, hanno una valenza che va al di là delle questioni specifiche che li hanno generati. Essi sono gli indici di sistemazione dell'intero ordinamento che si traducono in meccanismi di controllo costituzionale, che riguardano poi tutta la legislazione elettorale e ovviamente non soltanto quella, ma tutta la legislazione sottoposta al vaglio di costituzionalità.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Quaranta. Do ora la parola al professor Passigli.

*PASSIGLI*. Signora Presidente, la ringrazio per l'invito.

Mi atterrò strettamente all'esame del disegno di legge che è all'esame della Commissione, considerato, che dall'odierna discussione, sono emersi molti stimoli che vanno però al di là del quesito specifico che attiene alla proposta di legge elettorale alla nostra attenzione. Nel merito sono dell'avviso che se si comincia a parlare di articolo 49, di come rafforzare la parità di genere o di altre questioni ancora in parte da realizzare nel dettato costituzionale, si corre il rischio di allargare eccessivamente il campo.

Per ragioni di tempo, mi atterrò ad una scaletta che verrà inserita in un testo scritto che ho già predisposto e che mi riservo di far pervenire in formato elettronico.

Il suddetto testo si riferisce esclusivamente alla proposta di legge sul tappeto che mi sembra incontri due vincoli. Il primo è rappresentato dalla sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità di due norme centrali nella ambito della cosiddetta «legge Calderoli». Nello specifico, mi riferisco ad un premio di maggioranza tale da produrre – leggo alcuni passaggi della sentenza – «un'oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica», perché viziato dalla mancanza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio. Il punto identificato è dunque l'irragionevolezza di un premio in cui

non vi è l'identificazione di una soglia minima e non il premio di maggioranza in quanto tale.

La seconda norma contestata riguarda le liste bloccate, tali da escludere ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti. Si finisce così per «alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra i elettori ed eletti».

È chiaro, che a fronte di questo tipo di osservazioni, la legge non poteva stare in piedi ed è quindi stata dichiarata incostituzionale nei suoi aspetti fondanti. Parenteticamente, al di fuori di qualsiasi narcisismo, ricordo che la sentenza accoglie pienamente gli obiettivi di una proposta di *referendum* che io stesso, insieme a molti rappresentanti della società civile, avevo avanzato nel 2010-2011 e che, dopo esser stata inizialmente sorretta da alcune grandi organizzazioni, fu ritirata perché ritenuta conflittuale dalle stesse forze che l'avevano inizialmente sorretta, ma che invece, come si è poi dimostrato, rispondeva a diffuse aspettative dei cittadini. Cito questa circostanza perché ritengo che, se l'abrogazione di queste norme fosse avvenuta per voto popolare anziché per sentenza della Corte, sarebbe stato assolutamente impossibile riproporre la versione Camera del testo oggi al nostro esame. Nel merito dico subito – è il punto centrale del mio intervento – che, mentre il testo Camera ripropone molti dei profili di incostituzionalità della cosiddetta legge Calderoli, la norma, così come potrebbe essere emendata e nei termini indicati dalla presidente Finocchiaro, nella sua veste di relatrice, passerebbe qualsiasi vaglio di costituzionalità e risponderebbe alle esigenze di una buona legge elettorale che, ricordo, fanno riferimento ai due principi – qui ampiamente ricordati – di consentire governabilità e assicurare rappresentanza. Sono due interessi spesso contrapposti e sacrificati l'uno all'altro nelle leggi elettorali, ma che si possono benissimo contemperare.

Il secondo vincolo che osservo rispetto alla legge in esame è rappresentato dal fatto che il nostro è tuttora un sistema bicamerale ed essendo tale, l'aver pensato una legge elettorale (l'*Italicum*) dando per scontata l'approvazione di una profonda modifica nelle competenze del Senato mi sembra costituire un punto di grande debolezza. Infatti, l'approvazione di una nuova legge elettorale prima di procedere alla revisione costituzionale può forse rispondere a motivazioni politiche, che possono poi essere contrastanti tra loro, nel senso che possono essere lette come una assicurazione che non vi saranno elezioni a breve con sistemi elettorali che possono produrre maggioranze diverse tra Camera e Senato con due rami del Parlamento pienamente inseriti nel circuito della fiducia politica, oppure possono essere lette come una norma di salvaguardia che consenta di andare comunque ad elezione con una legge elettorale diversa dalla legge interamente proporzionale prevista nel «Consultellum». Credo che una corretta logica istituzionale avrebbe imposto una forma di contestualità o, almeno, un'approvazione in tempi più o meno brevi di entrambe le riforme e questo perché il ricorso a elezioni prima che entrambe le riforme giungano a compimento lederebbe profondamente, il principio della governabilità o comunque correrebbe il rischio di lederlo profondamente per-



ché non possiamo dare per scontato che i risultati elettorali sarebbero poi quelli che i sondaggi ci indicano.

Se i due obiettivi di qualsiasi legge elettorale sono governabilità e rappresentanza dobbiamo allora valutare il testo Camera e le possibili modifiche da apportare in Senato in questa luce. In ciò ci aiuta l'esame delle leggi maggioritarie approvate nella seconda Repubblica: la legge Mattarella e la legge Calderoli. Durante tutta la seconda Repubblica il legislatore ha cercato di forzare, attraverso la legge elettorale, il passaggio a una forma di Governo diversa da quella che conoscevamo e che aveva caratterizzato la prima Repubblica. Si è cercato di passare a una democrazia di investitura, a un premierato forte attraverso la legge elettorale e non attraverso una modifica costituzionale. Paradossalmente – qui faccio una notazione da politologo e non certo da giurista – le due leggi in questione (la legge Mattarella e la legge Calderoli) hanno ottenuto un risultato del tutto opposto a quello desiderato, producendo un'estrema frammentazione politica. Il senatore Migliavacca al riguardo ricordava la possibilità di liste trasformiste, ma anche le coalizioni trasformiste della legislatura 2006-2018. In quella legislatura, se non vado errato – lo ricorderete – ci sono stati 13 gruppi a sostegno del Governo Prodi e 12 a supposti di opposizione; il 70 per cento dei voti si traduceva all'incirca in 25 Gruppi parlamentari, in ogni caso in un'estrema frammentazione partitica e in una conseguente, scarsissima governabilità. Di questo dobbiamo prendere atto. Un'altra conseguenza è stata una più intensa presenza nei processi politico-istituzionali degli organi di garanzia.

Non dobbiamo sorprenderci di un pieno e assolutamente legittimo utilizzo, da parte della Presidenza della Repubblica, dei propri poteri e delle proprie prerogative, né delle sollecitazioni e degli interventi della Corte: le supplenze avvengono perché esistono dei vuoti. Allora, paradossalmente – ripeto – il tentativo di forzare, attraverso leggi elettorali sbagliate, il passaggio a forme di Governo diverse da quelle esistenti per norma e per prassi nel nostro ordinamento ha prodotto l'opposto di quanto auspicato, ovvero scarsa governabilità, frammentazione politica e rafforzamento – questo lo considero un bene – degli organi di garanzia.

L'ingegneria istituzionale spesso ottiene risultati opposti a quelli che si prefigge.

Sto curando parenteticamente un libro in onore dei novant'anni del professor Sartori, il massimo assertore dell'ingegneria istituzionale, e devo confessare – con un certo imbarazzo, essendo il curatore di un testo che avrebbe dovuto essere un tributo in onore del professor Sartori – che metà degli interventi criticano uno dei punti fondamentali; in uno di questi interventi si rileva come l'ingegneria istituzionale vada presa *cum grano salis*, perché spesso si fanno grandi pasticci e i risultati sono opposti a quelli che ci si prefigge.

Veniamo ai difetti del testo uscito dalla Camera, che sono sostanzialmente tre.

Il primo è dato dal premio di maggioranza alla coalizione. Secondo il testo Camera è possibile che, nella coalizione vincente, vi siano uno solo

o due partiti rappresentati, date le soglie che prevede quella proposta, e che quindi, la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera (sistema monocamerale previsto da quella legge) vada al partito che ottiene il 20-25 per cento dei voti, laddove gli altri partiti della coalizione potrebbero non essere rappresentati, perché magari tutti al di sotto della soglia del 4,5 per cento. Ebbene, questo, afferma la Corte, è un esempio di assoluta irragionevolezza.

Come segnalato poco fa dal presidente Quaranta, se quel testo fosse stato sottoposto alla Corte, probabilmente quel passaggio sarebbe stato dichiarato incostituzionale.

Faccio un'altra considerazione in materia di soglie che, in quanto tali, ritengo siano perfettamente costituzionali – d'altra parte, sono presenti in molti ordinamenti – quando, per l'appunto, non superino i limiti di ragionevolezza e purché non siano differenziate. È del tutto improbabile che possa essere considerato costituzionalmente legittimo un sistema di soglie in cui – mi riferisco sempre al testo approvato dalla Camera – un partito può acquisire rappresentanza con il 4,5 per cento dei voti se in coalizione, ma necessita dell'otto per cento se isolato o se la coalizione non raggiunge il 12 per cento. Ciò significa, che se un cittadino dà il suo voto ad un partito che ottiene il 4,51 per cento, quel partito, se in coalizione, elegge rappresentanti; se però quel voto viene dato ad un partito che raggiunge il 7,99 per cento, ma non in coalizione, quel partito non elegge rappresentanti. Difficile sostenere che non vi sia una diseguale valutazione del peso del voto in uscita ai fini dell'attribuzione dei seggi, fattispecie questa che la Corte ha affermato essere tra quelle considerate costituzionalmente illegittime. Il testo Camera è dunque costituzionalmente illegittimo. Ne consegue che va chiaramente affermato che le soglie di sbarramento possono esserci, ma devono essere uniformi; che il bilanciamento dell'interesse alla governabilità con l'interesse della rappresentanza può esserci, e anzi può suggerire che anziché elevare la soglia dei partiti non coalizzati, si può abbassare la soglia di tutte le liste per favorire la rappresentanza, perché se c'è un premio di maggioranza ragionevole, la governabilità è assicurata dal suddetto premio, e che soglie basse e uniformi possono massimizzare anche la rappresentanza. In tal modo, quindi, il contemperamento dei due principi è assicurato.

Quanto alle liste bloccate, esse esistono in molti sistemi. Il problema in tal caso è quindi quanti seggi sono bloccati e quanti non lo sono. La posizione di capolista bloccati risponde anche alla necessità di ridare vita al sistema dei partiti: il capolista rappresenta il programma di quel partito ed è indicato dal partito. Qui è importante che, in riferimento all'articolo 49 della Costituzione, ci siano norme che garantiscano la democraticità della vita dei partiti; norme certamente non facili da scrivere. Ho molto dubbi, ad esempio, rispetto alle consultazioni per posta o telematiche, soprattutto telematiche (penso al voto degli italiani all'estero), perché possono essere soggette a manipolazioni di vario genere; certo, scrivere norme che disciplinino la vita interna dei partiti è difficile, ma forse necessario. Comunque sia, i capolista dei partiti rappresentano il partito,

ma non devono esaurire, o quasi, il numero degli eletti. Il punto fondamentale è, quindi, quanti saranno gli eletti risultanti di una scelta bloccata e quanti gli eletti risultanti di una scelta dei cittadini.

Se abbiamo un numero di circoscrizioni molto elevato – ipotizziamo 100, o ancora peggio 120, come prevedeva il testo Camera – e se la ripartizione rimane quella più o meno prevedibile attualmente, probabilmente i tre maggiori partiti eleggeranno da soli 300-360 capilista. Se a questi aggiungiamo quelli dei partiti a forte presenza regionale – lo ricordava il senatore Calderoli, che conosce bene il peso dei partiti che hanno una presenza territoriale localizzata e forte – più quelli dei piccoli partiti che avranno, in funzione di una soglia di accesso alla rappresentanza bassa, anche loro la loro quota di eletti, due terzi del Parlamento rischierebbero di essere eletti con candidature bloccate.

In una situazione come è quella attuale di disaffezione nei confronti della politica, di crisi del rapporto tra cittadini e politica, tutto questo a cosa porta? A mio avviso ad una delusione nei confronti della nuova legge elettorale di proporzioni immense.

Credo non si possa andare al di là del 50 per cento di liste bloccate, come d'altra parte avviene in Germania, dove l'altro 50 per cento è rappresentato da collegi uninominali in cui di nuovo il peso dell'indicazione dei partiti è molto forte, con un numero di circoscrizioni non superiore a 70-75, perché altrimenti determineremmo l'effetto che dicevo prima.

Molti sono i sistemi in cui il numero degli eletti, che non è il risultato della scelta individualizzata su quel candidato da parte dei cittadini, è molto elevato. Credo che nella situazione attuale italiana non si possa o non si dovrebbe andare al di là delle 70-75 circoscrizioni.

Per concludere, credo che si possa tranquillamente ritenere che il premio di maggioranza innalzato al 40 per cento (ipotesi di cui leggo e di cui si discute) ed il mantenimento dell'istituto del ballottaggio siano perfettamente legittimi. Lo sono perché, in un caso, avremmo una maggioranza assoluta di seggi assegnati ad una lista che supera il 40 per cento e, quindi, in linea con il numero di seggi che verrebbe assegnato con il metodo D'Hondt. Ricordiamoci che, nel proporzionale con il metodo D'Hondt, se si passa il 40 per cento, si sfiora la maggioranza assoluta. Quindi, non è affatto impensabile che si possa dare la maggioranza assoluta dei seggi a chi supera il 40 per cento dei voti. Inoltre, se si dovesse andare al ballottaggio, occorre ricordare che in un ballottaggio a due chi vince ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti al secondo turno ed è legittimato ad avere la maggioranza dei seggi.

Non credo tuttavia che sia lì il problema. Il problema rimane il premio di lista, su cui si è soffermato il senatore Migliavacca, o meglio un uso fraudolento e opportunistico della lista. Spesso abbiamo visto partiti che ospitano nella propria lista partiti minori; tutto questo è, non solo legittimo, ma anche auspicabile, perché noi desideriamo che il sistema partitico si aggregi e si semplifichi; vogliamo un sistema di multipartitismo moderato.

MIGLIAVACCA (PD). Questo lo abbiamo già sperimentato: nel 2008 e nel 2013, tanto il PD quanto il PdL lo fecero. Il giorno dopo hanno cominciato a fraintendermi.

PASSIGLI. Al riguardo sono perfettamente d'accordo. Il rischio è tuttavia quello di liste opportunistiche ed allora occorre la legislazione di contorno (ed è quanto ho scritto nel *paper* che lascerò agli atti). Quanto alla legislazione di contorno, come minimo i Regolamenti parlamentari devono impedire che il giorno dopo si formino Gruppi diversi dalle liste che si sono presentate alle elezioni.

Quanto alle scissioni è certo che queste abbiano diritto di cittadinanza, ma è difficile immaginare una scissione a distanza di uno, due o tre mesi dalle elezioni. Prevediamo allora un congruo periodo oltre il quale – senza deroghe, perché ne abbiamo viste di tutti i colori – un numero sufficientemente elevato di deputati o senatori può formare un Gruppo. Scoraggiamo le liste opportunistiche attraverso la legislazione di contorno, attraverso norme sul finanziamento dei partiti o quello che ne resta, sul finanziamento dei Gruppi e sulla formazione e le regole che presiedono alla formazione dei Gruppi. Scoraggiamo, ripeto, le liste opportunistiche, fermo restando che l'aggregazione di forze minori nei partiti maggiori costituisce un bene e non un male del sistema. Il compito che ci si prefigge è anche in tal caso difficile, ma non vi rinuncerei, dando vita ad un combinato disposto di legge elettorale e legislazione di contorno.

Vi ringrazio per l'attenzione e mi scuso se per precedenti impegni sarò costretto ad allontanarmi a breve.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Passigli.

Do ora la parola al professor Guzzetta, ringraziandolo per aver accolto il nostro invito.

GUZZETTA. Signora Presidente, l'ora è tarda e quindi sarò molto breve e temo anche molto deludente, perché, a differenza forse un po' di chi mi ha preceduto, ho una convinzione abbastanza solida in ordine al fatto che, in materia di legge elettorale, sia per la materia, sia per la sentenza della Corte, oltre il *decisum* della Corte non si possano ricavare indicazioni di costituzionalità o incostituzionalità.

Sono infatti convinto che sia il disegno di legge, così come è presentato, sia le possibili soluzioni che vengono avanzate come modifica siano perfettamente compatibili con la sentenza della Corte. Questo non lo affermo solo per ragioni metodologiche di contenenza e di resistenza alla tentazione del costituzionalista di indirizzare l'autonoma volontà del Parlamento utilizzando la propria scienza, ma perché la sentenza della Corte, per quanto affermi dei principi, interviene, secondo me, in modo molto più circoscritto di quanto non si immagini.

In primo luogo, la sentenza della Corte non interviene sulla legittimità delle leggi elettorali, bensì sotto il profilo della razionalità interna,

sulla legittimità di una legge elettorale a base proporzionale che prevede un premio di maggioranza. La Corte non ha affermato, come qualcuno potrebbe pensare alla luce anche dell'odierna discussione, che se adottassimo domattina il sistema inglese, esso sarebbe incostituzionale. La Corte ha detto – e lo ha fatto in modo chiarissimo – che «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del «peso» del voto «in uscita», ai fini dell'attribuzione dei seggi».

La sentenza della Corte è dunque tutta interna alla logica del sistema proporzionale ed interviene per colpire gli eccessi rispetto all'impianto proporzionale e non per la correzione del sistema proporzionale. In primo luogo, perché la Corte stessa sottolinea che occorre un bilanciamento, anche qualora si adotti un sistema a base proporzionale, tra proporzionalità ed esigenze della governabilità e poi perché quelle valutazioni di ragionevolezza – lasciatemelo dire – non sono valutazioni matematiche. Tanto non sono matematiche che, sullo stesso oggetto, un altro giudice altrettanto autorevole, la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la cosiddetta sentenza Saccomanno del 2012 sulla legge elettorale italiana, ha dichiarato esattamente che, dal suo punto di vista (che non necessariamente coincide con quello della Corte costituzionale che è poi quello che in primo luogo ci interessa, cito quindi tale sentenza solo per sottolineare quanto sia sfuggente il tema), l'equilibrio tra sistema proporzionale e premio di maggioranza non presenta squilibri in termini di proporzionalità e ragionevolezza. Ritengo allora che corrisponda ad un atteggiamento di rispetto nei confronti del Parlamento e anche di rigore metodologico proprio di chi fa il mio mestiere (almeno così lo interpreto) limitarsi a prendere di questa sentenza della Corte quello che esattamente essa afferma, senza avventurarsi in interpretazioni estensive che, secondo me, sono estremamente pericolose, anche perché potremmo incorrere nell'errore di pensare che la Costituzione sui sistemi elettorali ci dica tutto, laddove ci dice invece assai poco.

In altre occasioni la Corte costituzionale ha escluso espressamente che, nell'ambito della Costituzione, ci sia stato un accoglimento esplicito o implicito del metodo proporzionale, cosa che non avrebbe potuto fare, atteso che l'Assemblea costituente votò un ordine del giorno (a prima firma Nitti) a favore di un sistema maggioritario uninominale al Senato. Nel 1948 venne approvata una legge elettorale che, almeno nell'impianto, era maggioritaria uninominale, anche se poi così non è stato.

Come legislatore, quindi, mi atterrei ad una lettura molto testuale della sentenza, sentendomi libero di sperimentare soluzioni.

Che cosa dice in sostanza la Corte costituzionale? Come emerge con chiarezza anche dalla relazione della presidente Finocchiaro, che tutti abbiamo letto con attenzione, i punti in questione sono tre: il premio, le soglie e le candidature (o, meglio, la selezione degli eletti, da parte degli elettori).

Quanto al premio, a me sembra difficile poter trarre dalla sentenza della Corte un'indicazione numerica su quella che sia la soglia minima corretta rispetto a quanto previsto dalla Costituzione. La Corte non ha detto questo, bensì ha affermato che il problema dell'incostituzionalità era dovuto alla mancanza di una soglia. Quindi, secondo me, un margine di oscillazione per il legislatore (cosa che la Corte, peraltro, ha sottolineato espressamente in tutti i modi, manifestando il massimo rispetto per il legislatore) è compatibile. Pertanto, le proposte sul tappeto mi sembrano assolutamente compatibili rispetto a questo passaggio della sentenza, così come mi sembra compatibile con l'impianto della sentenza l'idea che il premio possa essere assegnato sia alla singola lista, sia alla coalizione.

Ho sentito parlare giustamente del rischio di coalizioni opportunistiche, anche se il problema dell'opportunismo nel processo elettorale non può essere risolto dalla legge elettorale, nel senso che l'opportunismo si verifica con qualunque sistema, sia esso proporzionale, maggioritario, con premio di maggioranza, con premio di coalizione e così via. Il problema dell'opportunismo si risolve, semmai, sul versante della rappresentanza parlamentare, dei vincoli di mandato, della possibilità di cambiare Gruppo parlamentare in corso di legislatura.

Da tutti sono state citate le elezioni del 2008, che hanno prodotto aggregazioni – poi infrantesi – non già a causa della legge elettorale. Se nel 2008 c'è stata una concentrazione di voti su due grandi partiti non è stato perché la legge elettorale dava il premio al partito, ma perché due partiti hanno scommesso sul fatto che gli elettori avrebbero ritenuto più utile votare singoli partiti che non disperdere i voti nella coalizione, e così è stato. Quel processo politico poi è tornato indietro, ma non è la legge elettorale che ha forzatamente obbligato a quella forma di tendenziale bipartitismo che si è verificata nel 2008, per un certo numero di mesi.

L'opportunismo prescinde, dunque, dalla legge elettorale. Su questo mi sentirei tranquillo, dopo di che è ovviamente una vostra responsabilità politica scegliere il sistema elettorale che appare migliore dal punto di vista dell'opportunità politica. Non dedurrei, però, delle conseguenze dalla Costituzione o dalla sentenza della Corte.

Quanto al problema delle soglie, se dovessi dire la mia opinione di cittadino – e lo dico solo a titolo di esempio – condividerei anch'io l'idea della Presidente circa l'opportunità di una soglia unica, sia per chi sta dentro sia per chi sta fuori dalle coalizioni. Tuttavia, dal punto di vista di stretta costituzionalità, se il legislatore decidesse di voler incentivare il Governo di coalizione – giusto o sbagliato che sia – non mi sentirei di dire che sotto il profilo costituzionale questo costituisca un errore. Il Governo di coalizione, che secondo me è una iattura per il nostro Paese – così lo consideravano anche i nostri costituenti, a cominciare da Mortati, che scrisse parole di fuoco sul Governo di coalizione in Assemblea costituente – fa parte, tuttavia, delle opzioni di regolazione del sistema politico attraverso una legge elettorale. Non mi sentirei quindi di dire che un incentivo a formare coalizioni pre-elettorali, piuttosto che a premiare il sin-

golo partito, così come il contrario, sia di per sé costituzionalmente dubbio.

Per quanto riguarda le candidature, anche da questo punto di vista mi atterrei a quello che dice la Corte, che dà delle opzioni: preferenze, liste brevi o addirittura collegi uninominali, ma non è questo il caso. Ancora una volta, non attribuirei una forza demiurgica alla scelta operata in questo senso. Se infatti è vero che con circoscrizioni piccole si può determinare una situazione per cui l'elettore, dopo aver votato il candidato «A» nella circoscrizione di Palermo, si ritrovi il candidato «B» nella circoscrizione di Napoli, segnalo però che alla fine, portando alle estreme conseguenze questo discorso, anche con le preferenze funzionerebbe allo stesso modo. Faccio un esempio concreto: all'interno di una lista c'è un candidato «A», che odio, e un candidato «B», che amo e che voto; il candidato «A», che odio, viene però eletto anche grazie al mio voto, perché esso viene computato, sia per eleggere il candidato, sia per attribuire voti alla lista.

Anche a tale riguardo non farei dunque un ragionamento dogmatico di costituzionalità. Direi che ci sono varie soluzioni possibili; si può discutere su quale sia preferibile in termini di opportunità, ma non mi attaccherei ad argomenti paralogisticamente legati all'interpretazione della Costituzione.

L'ultimo punto riguarda l'entità delle soglie. Penso che sotto il profilo dell'opportunità siano vevoli entrambi gli argomenti sviluppati a tale riguardo. Ha senso quindi chiedersi perché, nel momento in cui si dà il premio alla lista, sia poi necessario prevedere soglie molto alte per le minoranze: lasciamo pertanto che vi sia la massima rappresentatività delle minoranze, visto che abbiamo l'assicurazione della governabilità attraverso il premio alla lista.

Questo è certamente un argomento di buon senso, pur potendosi sviluppare, con altrettanto buon senso politico, anche l'argomento opposto, sostenendo cioè che, nel momento in cui si favorisce un sistema elettorale in cui chiunque può avere rappresentanza, anche se ha l'1 per cento, si dà al sistema una curvatura di apertura verso la frammentazione, che rischia di alimentare la frammentazione stessa perché – ed è questa la considerazione conclusiva – i sistemi elettorali non sono neutri rispetto al sistema dei partiti o delle liste, bensì, come ben sappiamo, lo formano e lo condizionano fortemente. Un sistema in cui l'accesso al Parlamento è agevolato, e quindi senza soglie – un sistema proporzionale puro – non di per sé produce la frammentazione, ma, in un sistema come il nostro, che ha da sempre una propensione alla frammentazione, ciò non rappresenta certamente un incentivo all'aggregazione e quindi alla governabilità.

L'atteggiamento che dunque adotterei è quello di considerare la sentenza nei limiti in cui individua profili di incostituzionalità, anche perché neppure la soluzione della sentenza è di per sé ottimale, visto che la Corte è costretta ad arrivare al «Consultellum» perché non ha alternative. Se consideriamo il ragionamento sviluppato dalla Consulta – per cui deve esserci un bilanciamento tra proporzionalità, rappresentatività e governabi-

lità – è evidente che nel «Consultellum» il bilanciamento non c'è, non essendoci per definizione alcun incentivo alla governabilità: è un sistema proporzionale puro, con certe soglie, che rimangono tali in quanto non oggetto di sindacato.

Occorre partire, dunque, dall'affermazione di principio in base al quale è necessario trovare un equilibrio all'interno di un sistema proporzionale. Non dimentichiamo che, per quanto riguarda il sistema elettorale, tutta la struttura della sentenza della Corte si muove all'interno di una scelta proporzionale. Se si trattasse infatti di un sistema uninominale, faremmo un altro tipo di discorso e in tal caso personalmente tenderei a ritenere che la Corte non avrebbe mai dichiarato incostituzionale il sistema elettorale della democrazia più antica del mondo.

Quindi, nella logica di un sistema proporzionale – se questo è l'impianto – quella del bilanciamento è un'operazione sulla quale il legislatore ha, secondo me, un ampio margine di scelta, ovviamente nei limiti di quanto espressamente e direttamente «colpito» dalla sentenza della Corte.

LO MORO (*PD*). Professor Guzzetta, devo dire che sono un po' sorpresa dal suo intervento. Mi limiterò a fare alcune brevi osservazioni, con lo scopo di offrirle lo spunto per avere da lei un ulteriore contributo, che è poi quello che ci aspettiamo dagli esperti che stiamo ascoltando.

Tengo a sottolineare, innanzitutto, che come parlamentari e come legislatori sappiamo bene di avere la responsabilità di certe scelte, né abbiamo intenzione o interesse a delegarle ad altri: su questo siamo tutti d'accordo.

Ciò premesso, parlando in termini tecnico-giuridici, il discorso svolto prima dal presidente Quaranta è stato molto chiaro, nel senso che ci ha detto che, d'ora in poi, da alcuni principi della Corte nessuno potrà più prescindere. Con questo il presidente Quaranta non intendeva dire – e non ha detto – che si dovesse comunque andare oltre e che dall'interpretazione e dalla valutazione di questa sentenza si dovesse ricavare altro rispetto a quello che la sentenza stessa afferma.

Adesso lei ci ha invitato ad attenerci alla pronuncia della Consulta, ma la sentenza afferma che, in un sistema proporzionale, la distorsione non può andare oltre certi limiti.

Il professor Quaranta poco fa ha riportato tutta la sua interpretazione della sentenza della Corte – alla quale dichiaratamente non ha partecipato – al principio costituzionale di uguaglianza, nonché a quelli di proporzionalità e di ragionevolezza. Questi sono i principi che ha astratto – ed altri ne possiamo astrarre – per aiutare il legislatore a non sconfinare nella necessità di dare risposte, che sono poi le nostre risposte, e di questi principi dobbiamo certamente tener conto.

Non capisco quindi molto il suo discorso. Lei ci ha consegnato una responsabilità, che noi sappiamo comunque di avere. Restano però i principi costituzionali, tra cui, per richiamarne uno, quello di uguaglianza, stante il quale il voto di ciascun cittadino deve valere quanto quello di



un altro, per cui l'effetto che si produce attribuendo al voto di un cittadino un valore diverso non può essere distorsivo oltre un certo limite.

Quindi il contributo che chiediamo ai nostri auditi non è tanto quello di riconsegnarci la responsabilità, perché ce la assumiamo tutta, quanto quello di aiutarci a capire la direzione in cui muoversi. La legge elettorale che abbiamo davanti non è molto diversa e ancora una volta riconosce un premio di maggioranza; ci chiediamo pertanto se il fatto di assegnare il premio di maggioranza alla lista che superi il 37 per cento dei voti, com'è previsto dall'«Italicum», o il fatto di assegnarlo alla lista che superi il 40 per cento, come viene ipotizzato, superi o meno il limite di cui ho parlato in precedenza. Ci chiediamo anche se il fatto di riconoscere il premio alla lista o alla coalizione contribuisca o meno a rendere più o meno significativa la distorsione.

Le opzioni politiche spettano a noi, questo è chiaro, ma non è indifferente che il premio venga assegnato alla lista o alla coalizione, così come non è irrilevante che il primo della lista venga nominato e scelto dalle segreterie dei partiti e che gli altri vengano eletti con il sistema delle preferenze. In tutti questi casi le scelte politiche non sono indifferenti rispetto ai principi costituzionali. Nessuno ha sostenuto che ci sia un sistema tecnico-giuridico elettorale voluto dalla Costituzione, ma i nostri sistemi devono corrispondere e rispettare i principi costituzionali. I quesiti che ci stiamo ponendo e che vi abbiamo posto servono a capire come avvicinarsi di più al bilanciamento, all'equilibrio e al rispetto intrinseco della Costituzione, che dobbiamo garantire attraverso le nostre leggi. Altrimenti, andando di questo passo, con tutto il rispetto per il collega Calderoli, finiremo per dimenticare che sulla legge elettorale è intervenuta la Corte costituzionale e per sostenere che in fondo quella era la volontà del Parlamento e magari per chiederci che male ci sia nel fatto che il «Porcellum» abbia riconosciuto il premio di maggioranza, in quelle circostanze. Non è così, perché la volontà del Parlamento in tal caso è andata oltre il principio di ragionevolezza – lo ha detto la Corte costituzionale – e noi non vogliamo andare oltre quel principio.

ENDRIZZI (M5S). Ricordo che, quando la legge elettorale venne esaminata per la prima volta, vi fu una fretta motivata dal fatto che era dato per scontato che la Corte costituzionale si sarebbe espressa per l'incostituzionalità della legge elettorale vigente. Credo dunque la politica ne fosse consapevole e che a suo tempo avesse voluto intenzionalmente realizzare quella forzatura di cui parlava il professor Passigli, ovvero avesse voluto debordare, in maniera più o meno consapevole. Lo stesso padre della legge elettorale n. 270 del 2005, il senatore Calderoli ricordò che sono molti i «padri» che hanno contribuito a determinare quella forzatura. Penso dunque che la Corte costituzionale sia intervenuta opportunamente, perché ognuno svolge il proprio ruolo: ci sono le scelte politiche e poi ci sono gli organi di garanzia. Gli organi di garanzia e le sentenze della Corte costituzionale fanno giurisprudenza e la sentenza in materia di legge elettorale ha affermato il principio secondo cui d'ora in poi – lo dico in

termine prosaici – ogni decisione politica dovrà fare i conti con loro. Essa ha affermato che l'autonomia legislativa è ampia, ma non totale.

Se pertanto volessimo dimenticare ciò che è stato, faremmo probabilmente un danno a noi stessi, ai partiti, ai politici, al Parlamento e alla sua credibilità. Dobbiamo quindi prendere in considerazione i principi, che certo non sono stati affermati per la prima volta, ma che sono stati richiamati e applicati.

Mi scuso se ho contestato qualcosa al nostro audito, perché non è questo il senso di un'audizione, ma voglio chiedergli una precisazione, perché non ho capito bene due passaggi del suo intervento. In particolare il nostro audito ha affermato che la legge elettorale non interviene nel determinare le coalizioni opportuniste o le liste opportuniste e che l'opportunismo è insito nel gioco politico e non può essere prevenuto. Mi pare però che, nella parte conclusiva del suo intervento lei abbia detto che la natura della legge elettorale ha determinato questo fenomeno addirittura all'interno dei partiti.

Nel momento in cui il nostro audito riconosce che la differenziazione delle soglie non ha una razionalità, mi chiedo allora perché esse siano state inserite. Se provo a dare un'interpretazione di ciò, l'unica risposta che riesco a dare è che attraverso queste soglie si sia formato una sorta di recinto, che orienta le aggregazioni a formarsi in un modo o nell'altro, ottenendo quella distorsione di cui parlava il professor Passigli, o forse una distorsione simile, che non è tanto quella di determinare una democrazia di investitura, quanto quella di forzare un sistema, che non è bipolare e bipartitico, in quella direzione, in maniera surrettizia e capziosa, anche se non sono certo che questo sia il termine corretto. Vorrei dunque chiedere al nostro audito un chiarimento in merito.

PRESIDENTE. Anche il senatore Mario Mauro ha chiesto di intervenire per porre una domanda al professor Guzzetta, che poi potrà rispondere a tutti i quesiti che gli sono stati posti. Visto però che il professor Floridaia, per esigenze personali, si dovrà allontanare dalla Commissione, propongo di far intervenire il collega Mauro e di lasciare subito dopo la parola al professor Floridaia per il suo intervento. Successivamente il professor Guzzetta potrà rispondere alle domande formulate dai senatori.

MAURO Mario (*GAL*). Posso formulare le mie domande al professor Guzzetta dopo l'intervento del professor Floridaia.

PRESIDENTE. Grazie, senatore Mauro.

FLORIDIA. Intervengo in quanto Presidente *pro tempore* della Società italiana di studi elettorali, che raccoglie gli studiosi di materia elettorale, provenienti da varie discipline, non solo politologiche, ma anche giuridiche, statistiche, storiche. Mi riservo di lasciare alla Commissione un testo scritto. Nell'immediato desidero evidenziare che l'approccio proposto dalle mie osservazioni cerca di superare quello che talvolta può es-

sere un limite di un approccio esclusivamente giuridico o costituzionalistico alla materia in esame. Penso infatti sia più opportuno un approccio propriamente politologico, nel senso che il sistema elettorale non è solo un meccanismo giuridico che traduce i voti in seggi, ma è anche un sistema di regole che crea vincoli e opportunità per gli attori politici, che condiziona le loro strategie e agisce più o meno direttamente anche sul comportamento degli elettori. Quindi, il criterio di ragionevolezza, di cui si è molto discusso – del resto la distinzione tra «razionale» e «ragionevole» è stata oggetto di una delle più importanti opere di filosofia politica degli ultimi decenni, quella di John Rawls – si può intendere in senso più preciso e circoscritto, senza appellarsi a *standard* esterni, sempre opinabili.

La ragionevolezza politica, più che da un astratto criterio di legittimità, deriva dalla valutazione degli effetti, anche imprevisti o ipotetici, che si producono a seguito degli incentivi o dei disincentivi derivanti da un sistema di regole. Da questo punto di vista, nello scritto che lascerò alla Commissione, viene analizzato sia il testo approvato dalla Camera dei deputati che le prime ipotesi di modifica in discussione. Ad esempio, nel primo testo approvato dalla Camera, il sistema delle soglie, nel suo complesso, è molto problematico. Per inciso, si parla di sistemi elettorali perché ogni tassello assume un suo profilo e un suo significato, se lo si collega a tutto il resto. Il sistema complessivo delle soglie, previsto dal primo testo approvato dalla Camera dei deputati, è assai problematico, per non dire politicamente irragionevole. Tra queste irragionevolezza non c'è solo quella, che tutti hanno notato, della possibile disproporzione tra il risultato in termini di seggi di un partito che supera il 37 per cento e quello di una coalizione vincente che arriva al 38 per cento, formata da un partito al 30 per cento e da due liste, entrambe al 4 per cento, che rimangono completamente escluse. C'è ad esempio anche il fatto che questo meccanismo riproduce la stessa logica di comportamento strategico già presente nella legge Calderoli, ovvero la tendenza a comporre coalizioni onnicomprensive. Questo incentivo appare tanto più potente quanto più appare bassa la soglia, perché in tal caso prevale la tendenza ad optare per una strategia tesa a vincere al primo colpo. La frammentazione di fatto non si riduce e i tanto deprecati ricatti dei Gruppi minori non vengono affatto evitati, ma anzi si esercitano già nella fase di formazione della coalizione, posto che un partito che prevede di non andare oltre il 3 per cento potrà far pesare la minaccia di defezione, chiedendo adeguate contropartite in cambio di una corsa suicida destinata a non fargli ottenere alcun seggio. Questo è un elemento di totale irragionevolezza che andrebbe corretto, dal momento che nessuno fa il portatore di acqua *gratis*.

Vengo alla seconda questione. La scelta di una soglia così abnorme come l'8 per cento non è solo ingiusta o illegittima da un punto di vista astrattamente democratico, ma è anche irragionevole per gli effetti indiretti e distorsivi che ciò comporta. Mettiamoci nei panni di un elettore che rifiuta le due coalizioni maggiori. Costui sarà indotto a scegliere, tra le altre liste in corsa, quella che presumibilmente pensa possa superare una soglia così elevata. In tal modo, quindi, si incentiva un comporta-

mento elettorale puramente negativo o reattivo quale il voto «a dispetto» o deresponsabilizzato.

Si rischia pertanto di ottenere l'opposto di quanto questa norma che prevede la soglia dell'8 per cento si propone; infatti, se si forza oltre misura una logica bipolare – e se per ipotesi si considerano anche gli astenuti e i voti espressi a favore di terze forze – il pericolo è quello di ottenere un bipolarismo di minoranza con effetti di grave delegittimazione.

Come allora rimediare? Nella discussione che si è svolta non si è fatto riferimento ad un'ipotesi circolata nei mesi e anni scorsi, che è quella che prende in considerazione il premio alle coalizioni, escludendo però dal computo dei voti utili della coalizione quelli assegnati alle liste che rimangono al di sotto della soglia, per esempio, del 3 per cento. Ciò produce un effetto di incentivo e disincentivo sulle strategie degli attori, perché i partiti maggiori possono scegliere politicamente e non per una convenienza se allearsi o no con partiti presumibilmente di una certa consistenza che superino la soglia del 3 per cento. Viceversa, si taglia alla radice il fenomeno delle liste con una percentuale da prefisso telefonico che concorrono però a determinare il fenomeno dei candidati «imbucati» o delle cosiddette «liste marsupio», quelle in cui i candidati di piccole liste si inseriscono nelle liste maggiori.

Questa è, a mio avviso, un'ipotesi da prendere in considerazione, perché può costituire una via di mezzo tra il premio alla lista e il premio alla coalizione, ovvero una ragionevole soluzione che preveda il premio ad una coalizione, ma frenata da questo elemento di politicizzazione della coalizione, in quanto si affida solo a una scelta politica la decisione di allearsi con una lista che abbia una certa consistenza.

Per brevità non dico nulla sul meccanismo *top-down* e quello slittamento della rappresentanza, su cui molti sono intervenuti. Al riguardo, mi soffermerò solo su un punto. Ho appreso peraltro dalla stampa che, nell'ambito della presente indagine conoscitiva, è intervenuto anche il vice prefetto Orano, che di questa materia è il massimo esperto presso il Ministero dell'interno, e che sono stati segnalati i problemi connessi ad un adeguato ridisegno delle circoscrizioni.

Se si vuole adottare il sistema *top-down* di redistribuzione territoriale dei seggi, bisogna che le circoscrizioni siano rigorosamente della stessa dimensione demografica. La previsione di una variabilità da tre a sei è troppo ampia, perché pesa di più il numero assoluto dei voti con il quoziente di lista. Questo elemento è tecnicamente di assoluto rilievo perché altrimenti il sistema *top-down* viene ulteriormente distorto.

Non stiamo discutendo di sistemi in astratto preferibili perché, per quanto mi riguarda ho altre opzioni, però nell'ambito delle famiglie di sistemi elettorali di cui stiamo dibattendo sicuramente è opportuno l'innalzamento della soglia per il premio di maggioranza al 40 per cento, così come appare opportuna una soglia di sbarramento al 3 per cento.

L'ultima *vexata quaestio* riguarda le liste bloccate e il voto di preferenza. Anche i calcoli da me effettuati mi portano a conclusioni simili a quelle cui sono pervenuti altri. Nell'ipotesi di 100 circoscrizioni, circa i

due terzi della Camera sarebbero formati da candidati nominati. Presumibilmente, se si suddivide il territorio in 100 circoscrizioni, i primi 100 capolista corrisponderanno ad un partito che prende 100 seggi (ovvero circa il 20 per cento dei voti). Stiamo parlando di partiti di media o grande dimensione che eleggono solo ed esclusivamente con le liste bloccate.

Nel merito c'è un aspetto – e mi piace sottolinearlo – di micro razionalità delle scelte elettorali. Che cosa accade se alla questione del capolista bloccato si aggiunge quella delle pluricandidature? In tal caso, gli effetti distorsivi sono ancora peggiori, perché si assiste ad una lotta disperata per raggiungere il secondo posto attraverso le preferenze, salvo poi dipendere dalle scelte discrezionali del sovrano capolista plurieletto. Ciò offre un esempio di distorsione della competizione elettorale assolutamente deleterio, a mio parere. Questo elemento va pertanto considerato.

Come se ne esce? Ho letto ieri il testo dell'audizione del professor Ceccanti, il quale cita il sistema delle liste flessibili e fa l'esempio del Belgio. Per la precisione, il sistema delle liste flessibili è presente in cinque Paesi: Austria, Belgio, Svezia, Olanda e Repubblica Ceca. In base a tale sistema si riconosce al partito il diritto, il dovere e l'onere di scegliere e presentare agli elettori una propria lista di candidati, pagandone anche eventualmente il prezzo politico in caso di scelte sbagliate e gli si consente di indicare anche l'ordine di priorità dei candidati. Al contempo si offre però anche all'elettore la possibilità di esprimere e modificare a certe condizioni l'ordine di preferenza. In genere, l'analisi empirica di questo sistema elettorale mostra un numero limitato di inversioni. In Olanda se ne sono registrate di più, altrove di meno. Questa, tutto sommato, pur non essendo la soluzione ottimale, posto che gli inconvenienti della lotta per le preferenze rimangono, rappresenta tuttavia un'ipotesi che nel menù delle possibili opzioni potrebbe essere presa in considerazione, fermo restando l'elemento della riconoscibilità, che è il punto chiave dei principi cui anche la sentenza della Corte richiama. La riconoscibilità implica comunque la preferibilità di circoscrizioni di piccola dimensione.

L'ultima osservazione è di carattere più generale. Come esperti della Società italiana di studi elettorali, già nel marzo scorso, abbiamo fatto un convegno, cui ha partecipato la presidente Finocchiaro e i cui relativi atti e audio integrali sono disponibili sul nostro sito. Ci sono ulteriori considerazioni che non possono non essere presenti all'attenzione del Parlamento. Mi riferisco al fatto che, come mostrano le elezioni del 2013 e del 2014, siamo entrati in una fase di altissima volatilità e volubilità dell'elettorato e, quindi, le riforme elettorali sono un gioco strategico in cui intervengono in modo decisivo le valutazioni e le aspettative di ciascun attore. Questo restringe l'arco delle soluzioni realmente possibili e spinge ad una mediazione che tenga conto delle opzioni di ciascuno.

Mi permetto, tuttavia, un piccolo consiglio, ovvero di seguire una regola prudenziale o un principio, cui il legislatore dovrebbe attenersi, e cioè di non fare affidamento all'immediatezza delle percezioni o alle indicazioni che arrivano dagli ultimi sondaggi e non perché sbagliano, ma perché oggi sono tutti d'accordo nel ritenere che vi sia un'estrema mobi-

lità e volatilità dell'elettorato. Un sistema dei partiti altamente destrutturato suggerisce di far sì che le linee di ispirazione di una possibile riforma tengano conto di questo sfondo di radicale incertezza e definiscano un sistema elettorale che sia, per quanto possibile, sottratto alle contingenze del momento politico.

MAURO Mario (*GAL*). Intanto ringrazio il professor Floridia, perché nella sua esposizione ha corredato una domanda che avevo posto a inizio seduta al professor Tesauro, partendo dalla lettura della complicata questione delle pluricandidature.

In realtà, vorrei approfittare dell'intervento del professor Guzzetta, per me molto stimolante proprio per il profilo deludente che ha voluto imprimergli; per esser più chiaro, se immaginassi di dover rimanere all'interno della lettura deludente presentata dal professor Guzzetta, dovrei pensare alla pronuncia della Corte costituzionale come ad una sentenza estremamente politicizzata, non solo per i tempi all'interno dei quali si è spiegata, ma soprattutto perché, rimanendo nella chiave deludente (vale a dire quella di un intervento che individua con molta chiarezza taluni profili tecnici), permane per noi il quesito che può essere ricompreso solo in una dimensione politologica, relativo alla circostanza che gli scostamenti da quella sentenza sono dovuti, per l'appunto, a fattori non tecnici. E il nostro auditore lo ha ben detto.

Il fatto che due partiti, nell'ultima tornata elettorale, abbiano semplificato il quadro politico di per sé non dice nulla della democraticità del meccanismo elettorale. Il problema sorge nel momento in cui non teniamo conto di quanto è accaduto nella nostra politica in questi anni. Basti dire – lo abbiamo vissuto sul campo – che i partiti non sono più delle storie ma delle corti, o comunque qualcosa di molto simile. Ciò ha ridotto fortemente la nostra capacità di assumere responsabilità rispetto al divenire del processo politico quando esso si fa processo elettorale.

Faccio un esempio pratico. Ho trascorso 14 anni della mia vita politica in vigenza della legge elettorale proporzionale pura, con voto di preferenza multiplo previsto per le elezioni europee, ma devo onestamente riconoscere che l'ultima tornata elettorale cui ho partecipato è stata corredata da elezioni, ancorché basate sul voto di preferenza, assolutamente pilotate, di persone – di cui chiaramente non intendo diminuire la statura e il profilo – le quali però nelle condizioni di una competizione normale, quella cioè fondata sulla preferenza intesa così come nell'immagine iconografica del «Vota Antonio» degli anni Cinquanta, non avrebbero raccolto un voto. È chiaro, quindi, che ci sono tutta una serie di variazioni e modifiche che non possono essere imputate alla legge, ragion per cui credo che la sentenza della Corte abbia voluto dare delle indicazioni affinché una ripresa del tema elettorale ci permetta di correggere talune storture che hanno caratterizzato questa nostra lunghissima transizione.

In questo senso sono del tutto aperto al richiamo che il nostro auditore fa quando dice che dubita che la Corte avrebbe censurato il modello elettorale di una delle più solide democrazie dei nostri tempi (il tema del col-

legio uninominale), ma la verità è che non ci siamo fatti mancare niente in questi anni, tant'è che abbiamo fatto il proporzionale senza le preferenze; l'uninomiale maggioritario, in assenza però di forme di selezione regolamentate a termini di legge (ad esempio per quanto riguarda le primarie), il che significa che anche in tal caso si è stati in presenza di una cooptazione, di una designazione.

Il nostro dibattito sulla legge elettorale dovrebbe servire oggi a riprendere le redini della ragionevolezza e della sensatezza dell'azione politica e dell'essere dei partiti, e non, piuttosto, a fare una disquisizione tra coloro che, fatta la legge, un minuto dopo trovano l'inganno. Questa era l'osservazione che volevo fare.

*MIGLIAVACCA (PD)*. Professor Floridia, come possibile rimedio al problema delle liste semibloccate, lei ha parlato del modello flessibile, che in effetti è sperimentato in altri Paesi. Tuttavia – e le chiedo se conviene con me – l'Italia ha una particolarità rispetto ai Paesi, data dal fatto che la propensione alle preferenze nel Centro Nord è bassa mentre nel Mezzogiorno e nelle isole è molto elevata. Alla luce di tale peculiarità ritiene che tale modello sia adattabile all'Italia? Non credo. A mio avviso potrebbe essere adattabile – ed al riguardo le chiedo un'opinione – solo se si ponesse la soglia talmente in basso da consentire anche al Nord Italia, e non solo al Sud, di poter influire sull'esito elettorale.

*FLORIDIA*. Chiaramente concordo con lei, senatore Migliavacca. Peraltro parliamo di un modello che si applica ai sistemi proporzionali puri, pertanto la questione è un po' problematica. Ad ogni modo, se proprio si deve scegliere, una volta che si è rinunciato ai collegi uninominali, opterei per liste comunque corte e per un voto di preferenza aperto e libero.

Credo che alla fine, se si deve proprio optare per una logica di competizione, la soluzione ottimale sia questa. Ho segnalato l'ipotesi della lista flessibile per dare conto del fatto che teoricamente esiste anche questa opzione.

*GUZZETTA*. Ringrazio per le domande che mi sono state poste perché mi danno l'opportunità di chiarire quanto detto ed evitare un equivoco.

Non volevo certo apparire come qualcuno che si sottrae e scarica sul Parlamento la responsabilità. La mia intenzione era quella di rispondere, nella mia qualità di studioso di diritto costituzionale, alla domanda implicita dell'audizione e nello specifico: le proposte attualmente in discussione, alla luce della sentenza della Corte, pongono dei problemi di costituzionalità? La mia risposta, per quel che vale e della quale mi assumo la responsabilità, è che non presentino profili di incostituzionalità relativamente ai tre aspetti di cui abbiamo discusso. Il che non vuol dire che ciò sia politicamente indifferente, che lo sia in termini di opportunità, di convenienza, e anche in termini di cultura politica, tutti temi su cui

si può riflettere; sono però convinto sinceramente che tali proposte non presentino profili di incostituzionalità.

Non era assolutamente mia intenzione sottintendere, né credo di averlo detto, che ci dovessimo distaccare o non tenere in considerazione la sentenza della Corte, che penso abbia effetti costitutivi che, anche volendo, non si possono negare, fermo restando che i ragionamenti della Corte sono all'interno della trama argomentativa.

Il giudizio sull'eguaglianza del voto in entrata e in uscita è molto complesso, perché la Corte costituzionale ha una giurisprudenza abbastanza consolidata. Penso alla sentenza, la n. 47 del 1991, di ammissibilità del *referendum* Segni (e non è l'unica, ce ne sono anche precedenti), in cui la Corte ha affermato chiaramente che, in linea generale, l'eguaglianza nel voto va considerata come eguale potenzialità di concorrere. Dopodiché, una volta che si concorre, a seconda di quello che si sceglie, l'effetto può essere diverso: se si vota un partito più grande o una circoscrizione più grande o più piccola questo ha effetti dovuti al sistema elettorale.

La Corte solleva il problema dell'eguaglianza del voto in uscita, ma lo fa esattamente all'interno di uno schema, che è quello di una scelta di fondo proporzionalistica corretta e, all'interno di questa trama argomentativa, parla dell'eguaglianza in uscita. Aggiunge, però, che questa eguaglianza in uscita non è tale da negare qualsiasi premio di maggioranza, ma tale da rendere sicuramente incostituzionale l'assenza di una soglia nell'assegnazione del premio. A quel punto la Corte si ferma.

La Corte avrebbe ad esempio potuto dire che la proposta è incostituzionale perché non prevede una soglia che dovrebbe essere almeno del 45 per cento. Tuttavia, questo la Corte non lo ha detto e giustamente. Quindi, a mio parere, il tema rimane aperto, non potendosi però meccanicamente dedurre una conclusione, sul piano della costituzionalità di una norma che prevede una soglia al 37 piuttosto che al 40. Diversamente, mi sembrerebbe azzardato.

Sull'opportunità non volevo fare un'affermazione cinica, sostenendo che esso fa parte della vita politica, bensì intendevo sottolineare che nessuna legge elettorale è, di per sé, in grado di evitare quella particolare forma di opportunismo che consiste nel cercare un veicolo per essere eletti e, poi, una volta eletti, fare delle scelte diverse. Non c'è legge elettorale che preservi da queste forme.

MIGLIAVACCA (PD). Mi scusi se la interrompo. Lei ha perfettamente ragione, ma ci sono degli incentivi, più o meno forti, che possono spingere di più o di meno in una determinata direzione.

GUZZETTA. Non saprei dire, visto che il trasformismo lo abbiamo registrato in vigenza di leggi elettorali proporzionali pure, di leggi uninominali e di leggi con premio di coalizione. Il trasformismo è un fenomeno che caratterizza la vita del nostro ordinamento da tempo.



MIGLIAVACCA (PD). Basterebbe però seguire l'esempio tedesco e il problema italiano si ridurrebbe.

GUZZETTA. Esatto. Non so se questi chiarimenti rispondano alla domanda.

Quanto alla forzatura delle leggi elettorali in direzione del bipolarismo o meno, anche in questo caso siamo a mio avviso di fronte ad una scelta, ad un'opzione politica. Tutte le leggi elettorali rappresentano delle opzioni di fondo, in un senso o nell'altro: la legge elettorale proporzionale rappresenta l'opzione di fondo di massimizzare la rappresentanza, nonostante in tal modo la governabilità possa essere in qualche modo minacciata; i sistemi maggioritari uninominali massimizzano l'esigenza di semplificazione a danno della rappresentanza. Siamo dunque nell'ambito di un'oscillazione di sistemi elettorali (non a caso, nel mondo ogni Paese ne ha uno diverso) che, però, a mio parere, non pone un problema, ancora una volta, nei limiti segnati e invalicabili della sentenza di costituzionalità; semmai, pone un problema di opportunità.

Quindi la mia volontà non era quella di scaricare sul Parlamento una impropria responsabilità, ma – se mi permettete – di inchinarmi di fronte al fatto che le scelte di opportunità politica non possono essere risolte dalla sentenza della Corte.

Mi sembra così di interpretare – e concludo su questo punto – l'intervento del senatore Mauro; nello specifico intendo dire che il fatto che una legge (o un'ipotesi di legge) non sia incostituzionale non significa che non possa essere, alla luce dell'evoluzione del sindacato possibile, fortemente consigliabile o sconsigliabile.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Guzzetta e do la parola al professor Feltrin.

FELTRIN. Signor Presidente, la prima questione, come abbiamo sentito nel corso della odierna interessante seduta, è data dal fatto che molto dipende dalla Corte costituzionale, cioè dalla composizione della Corte costituzionale e dalla particolare interpretazione che, in quel momento, la Corte dà di alcuni principi.

Dico questo perché, come è già stato osservato, in passato la Corte costituzionale ha operato in modo diverso, ma anche perché un problema di vaglio costituzionale si porrà nei prossimi mesi, immediatamente, per le leggi regionali, che hanno esattamente lo stesso identico problema, in termini sia di soglie, sia di premio di maggioranza. Questo non vale per quanto riguarda il voto di preferenza, ma per la restante parte i problemi sono gli stessi.

L'unica legge elettorale che, probabilmente, in questo momento passerebbe un vaglio di costituzionalità è quella relativa alle elezioni comunali per Comuni sopra i 15.000 abitanti. Lo stesso non si può dire però per quella riferita ai Comuni al di sotto dei 15.000 abitanti.

Sempre in premessa, in secondo luogo vorrei sottolineare che quel vaglio di costituzionalità riferito al profilo dell'uguaglianza non è così semplice, al contrario di come invece è stato presentato oggi.

Vorrei ad esempio attirare l'attenzione sul fatto che la dizione secondo cui il voto è «uguale, libero e segreto» si ritrova in tutte le Costituzioni democratiche del mondo. Ciononostante, larga parte delle leggi elettorali vigenti oggi nei Paesi democratici non passerebbe il vaglio di costituzionalità proprio per l'interpretazione del criterio di uguaglianza. Per esser più chiari faccio un esempio. Nel sistema inglese un parlamentare viene eletto – è accaduto anche nell'ultima tornata elettorale – con il 28 per cento dei voti. Ripeto, si viene eletti non con l'1, il 5, 6, 10 o il 12 per cento, bensì con il 28 dei voti, semplicemente perché vale il principio in forza del quale con un voto in più si vince. Eppure, l'unica cosa che al riguardo la Costituzione inglese dice è che il voto deve essere libero, uguale e segreto.

Quanto al caso spagnolo – richiamo solo i tre casi citati dalla Corte nella sentenza – non è vero che le liste siano tutte corte; esse sono più lunghe di quasi tutte le circoscrizioni italiane (Madrid ne ha 36). Quindi non comprendo come si fa a dire – come fa la Corte – che l'adozione del sistema spagnolo sarebbe stata accettata.

Passiamo ora al terzo ed ultimo esempio, rispetto al quale probabilmente si osserva una qualche confusione. Il sistema elettorale tedesco, a cui pure la Corte si riferisce, è un sistema in cui l'assegnazione dei seggi è, in prima battuta, nazionale, visto che è prevista una circoscrizione unica nazionale. In tale sistema, una volta assegnati i seggi a livello nazionale, si scende e si distribuiscono i seggi prima nei collegi e, poi, nelle liste bloccate. Eppure qui oggi si è detto che occorre fare attenzione, posto che la circoscrizione nazionale violerebbe il principio di uguaglianza. Nel merito ritengo invece che la circoscrizione nazionale sia, in assoluto, quella che più garantisce la proporzionalità del voto in uscita. Al riguardo c'è quindi un evidente *misunderstanding*, considerato che in realtà più scendo nell'attribuzione dei seggi ai livelli di circoscrizione, più, inevitabilmente, incorro nel rischio di distorsioni. Quando si accennava alla distorsione del voto che c'era nel periodo 1946-1992, si faceva riferimento proprio a questo, nel senso che l'assegnazione dei seggi, essendo fatta al livello di 32 circoscrizioni, inevitabilmente creava una soglia implicita; a seconda della circoscrizione, circoscrizione per circoscrizione, c'erano 32 soglie implicite, che tutti ben conoscevano perché su quelle si giocava. Non a caso, poi, a fronte di effetti distorsivi, bisognava ricorrere al collegio unico nazionale per la ripartizione dei seggi non assegnati a livello di circoscrizione.

Quindi, occorre fare attenzione a sostenere che, in questa maniera, una circoscrizione più bassa sarebbe, di per sé, più equitativa.

Detto questo in premessa, i vincoli di cui occorre tener conto sono stati tutti elencati; ne aggiungerei però qualcun altro, così da poter forse meglio calibrare la scelta tra le possibili alternative.

Certamente c'è la Corte costituzionale, e non mi riferisco solo alla sentenza, ma anche all'affermazione della Corte secondo cui d'ora in avanti eserciterà un controllo, e questo è un punto da tenere in considerazione.

Un secondo punto da tenere presente nella valutazione sono i *referendum* del 1991 e del 1993, che hanno passato lo scrutinio di costituzionalità per quanto riguarda la questione dell'ammissibilità o meno di un quesito referendario per l'abolizione delle preferenze.

Un terzo profilo di cui forse terrei conto è il periodo 1946-1992, perché, a meno che la Corte costituzionale non metta in discussione anch'essa, la disciplina elettorale vigente nel periodo 1946-1992 dovrebbe essere sufficientemente salvaguardata; intendo dire che, nel momento in cui ci si ancora in parte a questa legislazione, si dovrebbe essere ragionevolmente tranquilli.

Un ultimo aspetto sul quale vorrei invitarvi a riflettere riguarda la legge elettorale del 1953 – la cosiddetta legge truffa, poi abrogata – che per tante ragioni potrebbe tornare utile.

Vengo ora rapidamente ad alcune questioni molto semplici.

Un primo profilo attiene all'individuazione dei principi e dei criteri di logicità ai quali è bene che una legge elettorale si adegui. Innanzitutto, la legge elettorale deve essere semplice: ogni volta che si introducono temi ulteriori, si complica il problema non si rispetta al primo principio di uguaglianza, cioè alla comprensibilità da parte dell'elettore. Dunque, più semplici sono le leggi elettorali, meglio è.

In secondo luogo, i principi devono avere un qualche fondamento: è necessario ancorarsi a qualche principio per non finire nella trappola della ragionevolezza, che nessuno, tra l'altro, sa dove stia e che cosa voglia dire.

In terzo luogo, c'è bisogno di coerenza, nel senso che le leggi elettorali devono essere al loro interno coerenti.

Purtroppo, sia l'attuale versione dell'*Italicum*, sia altre proposte che circolano non rispettano questi tre criteri, e questo è un profilo molto delicato: ci sono dunque proposte non semplici, senza alcun principio di ancoraggio e, men che meno, senza alcuna coerenza al loro interno.

Il primo problema sul quale siamo tutti d'accordo è quello delle soglie: di norma o c'è il premio o c'è la soglia perché, una volta assegnato il premio – e quindi la maggioranza – non si vede perché debba esserci anche la soglia. Quale è la ragione della soglia di accesso, specie poi se le soglie diventano due, tre o quattro? Una volta che c'è un premio di maggioranza – era il caso, ad esempio, della legge del 1953 – non c'è soglia di accesso; una volta che si prevede una soglia di accesso, non c'è il premio. Pensate al sistema tedesco nel quale, a livello nazionale, una volta superato il 5 per cento non c'è premio. Questo è un primo criterio sul quale vi inviterei a riflettere: se proprio si vuole, si potrebbe prevedere una soglia, ma non di più, considerato che anche una sola soglia non è chiaro a che cosa possa servire. Una volta che c'è, infatti, il 55 per cento

di maggioranza, il fatto che il restante 45 per cento si frammenti in 45 partiti o in 10 non rileva.

Vi invito a porre attenzione su questo aspetto, fermo restando che sicuramente quattro soglie sono troppe e, come si dice, il troppo stroppia.

Anche la questione della soglia di premio è assai delicata. Quale è il principio con il quale si assegna un premio? Nei sistemi elettorali di norma i principi logici che valgono sono due soltanto. Innanzitutto, vince chi prende un voto in più: in tutti i modelli uninominali chi ha un voto in più vince. In secondo luogo, vince chi prende il 50 per cento dei voti più uno.

Francamente discutere di percentuali (35, 37 o 40 per cento), com'è stato giustamente osservato – l'unica osservazione che condivido – desta qualche perplessità. Dov'è, infatti, la ragionevolezza? Perché il 40 per cento deve essere più ragionevole del 37 per cento? Quale è il principio? Il principio sta nella maggioranza assoluta. Non a caso prima vi ho detto che l'unica legge che passerebbe lo scrutinio di costituzionalità è quella per l'elezione dei sindaci nei Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti perché, con il secondo turno, il 50 per cento è garantito, sempre e comunque.

Per carità, com'è stato detto poco fa, il Parlamento può fare tutto quello che vuole, ma la domanda è: perché il 40 per cento è ragionevole? Chiunque si occupi di sistemi elettorali fa fatica a trovare la risposta a questa domanda.

Un'altra questione, riferita sempre all'*Italicum*, è cercare di capire per quale motivo, se si va al ballottaggio e quindi si è legittimati dal 50 più uno, si prende un premio più basso: questo davvero non lo intendo. Una volta che si va al ballottaggio e quindi è certa la volontà dell'elettore al secondo turno – al secondo turno possono accedere tutti e la scelta dell'elettore di stare a casa rientra nella libertà dei cittadini, ma non conta nulla sui voti validi, per cui non vedo dove sia il problema – se al secondo turno si è preso il 50 per cento più uno, si ha diritto al premio pieno. Pertanto, non vedo ragioni di sorta per cui si debba penalizzare chi al secondo turno prende il 50 per cento più uno. Semmai – questo sì è un punto delicato sul quale vi invito a riflettere – bisogna lasciare aperta la coalizionabilità tra primo e secondo turno perché, in caso contrario, com'è stato sottolineato, si rischia di creare un vero pasticcio.

Infine, vorrei soffermarmi sul passaggio riguardante l'assegnazione nazionale dei seggi – al contrario di quanto è stato detto, il collegio unico nazionale garantisce il massimo di proporzionalità e di uguaglianza nel voto, sia nella maggioranza che prende il premio, sia nelle minoranze – e l'assegnazione dei seggi nei collegi, con la riconoscibilità da parte dell'elettore del suo candidato.

Da questo punto di vista, ci sono due osservazioni da fare. Innanzitutto, una volta che ho assegnato a livello nazionale i seggi, più piccolo è il collegio, più difficile è fare l'assegnazione senza uno slittamento di seggi continuo, e non c'è formula matematica che tenga. C'è per la verità un pregevole lavoro del Servizio studi del Senato in cui si dice che bisogna rifletterci su, ma non c'è nulla da riflettere: non esiste un meccanismo

che garantisce l'eliminazione dello slittamento dei seggi con collegi piccoli. Bisogna dunque fare attenzione, lo ripeto: più piccolo è il collegio, più problemi si creano, a meno che non si scelga un'altra soluzione, che adesso vi dirò. Questo, intanto, è quanto volevo segnalarvi.

Non intervengo sul tema dei nominati e delle preferenze, perché mi pare sia chiarissimo, ma vi propongo un'ipotesi di lavoro su cui riflettere, perché recupera un pezzo importante della legislazione elettorale in vigore dal 1946 al 1992. Infatti, se per assegnare i seggi di maggioranza e di minoranza usassimo il modello che possiamo definire del Senato della prima Repubblica, ovvero il sistema elettorale ante-*referendum*, oppure il modello provinciale – che di fatto è la stessa cosa – ovvero i collegi uninominali proporzionalizzati, per cui all'interno di ogni partito, in ogni Regione, i collegi vengono ordinati secondo la percentuale, dal più alto al più basso, raggiungeremmo diversi risultati. In primo luogo bisogna considerare che questo sistema è stato utilizzato per 40 anni, in secondo luogo esso garantisce la riconoscibilità, visto che il rapporto è di uno ad uno, in terzo luogo esso evita alla radice ogni possibile slittamento dei seggi, che vengono assegnati regionalmente e, infine, a quel punto anche il problema delle pluri-candidature, se limitato, perderebbe la sua rilevanza. Ricorderete infatti che per il Senato, fino al 1992, c'erano tre possibilità di pluri-candidature e quindi un numero più limitato di pluri-candidature potrebbe essere accettato.

Quale è dunque il punto delicato? Concludo citando la legge elettorale del 1953. Il punto delicato è che bisognerebbe accettare l'idea che il premio di maggioranza venga assegnato a chi supera il 50 per cento più uno.

MIGLIAVACCA (PD). Come accade per i sindaci.

LO MORO (PD). Nel caso di elezione al ballottaggio?

FELTRIN. Che sia al primo o al secondo turno, il principio sarebbe comunque chiaro: serve la maggioranza assoluta. Altrimenti tutte le altre opzioni, a mio avviso, pur rimanendo nell'autonomia del Parlamento, sono suscettibili di valutazioni di ragionevolezza.

PRESIDENTE. Propongo di far intervenire subito l'avvocato Besostri e di dare successivamente la parola al senatore Mario Mauro, per formulare le sue domande al professor Feltrin.

BESOSTRI. Ringrazio la Presidente, senatrice Finocchiaro, per aver consentito la mia odierna partecipazione ai lavori della Commissione. Spero ardentemente che, attraverso queste audizioni, la Commissione affari costituzionali e l'Assemblea siano in grado di licenziare un testo di legge elettorale che non costringa i cittadini elettori a impugnarlo per contrasto con la Costituzione, la quale affida la sovranità al popolo, secondo l'articolo 1 della Costituzione, con l'unico limite del suo rispetto.

In una democrazia parlamentare rappresentativa, la partecipazione alle elezioni è la massima espressione della volontà popolare. Questo auspicio era già stato formulato in sede di audizione del 14 gennaio del 2014, presso la 1<sup>a</sup> Commissione della Camera dei deputati, con esito negativo. Infatti ne è uscito un testo conosciuto come «Italikum», che ho il vezzo di scrivere con la lettera «k», al posto della lettera «c», fatto non rilevabile dalla pronuncia in sede di audizione. Il disegno di legge n. 1385 e connessi presenta infatti uguali o analoghi problemi di costituzionalità, alla luce dei principi enunciati dalla Corte costituzionale, nella storica sentenza n. 1 del 2014. Anzi, ce n'è uno sicuramente più grave, ovvero l'innalzamento della soglia di accesso dal 2 per cento, che era derogabile per la lista coalizzata più votata sotto soglia, al 4,5 per cento. Una lista che non eguagli o superi il 4,5 per cento dei voti non solo non elegge rappresentanti, ma i suoi voti sono automaticamente trasferiti alla lista o alle liste della coalizione sopra-soglia, per essere conteggiati al fine di accedere al premio di maggioranza, nel caso di superamento della soglia del 37 per cento, ovvero per accedere al ballottaggio. La violazione del principio del voto personale e diretto ai sensi degli articoli 48, comma 2, e 56, comma 1, della Costituzione, è evidente così come lo è quella del principio del voto uguale e libero. Con la soglia interna di accesso al 4,5 per cento, sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati del 2013, di fatto, in caso di coalizioni facenti capo al Partito Democratico o a Forza Italia, il premio di maggioranza sarebbe andato alla sola lista di maggioranza relativa della coalizione.

La proposta di attribuire di diritto il premio di maggioranza alla lista e non alla coalizione ha lo scopo di trasformare in diritto una situazione di fatto, evitando le censure di costituzionalità sopra accennate.

Si torna, tra l'altro, agli obiettivi dei *referendum* del professor Guzzetta, i cui quesiti avevano motivato a suo tempo il mio intervento in opposizione alla loro ammissione, dando luogo alle sentenze nn. 15 e 16 del 2008, che sono state poste alla base dell'annullamento parziale della legge n. 270 del 2005.

Sarebbe importante che, traendo spunto dalla relazione introduttiva della Presidente, da apprezzare per la sua problematicità su punti essenziali, si faccia una riflessione sul premio di maggioranza, che, parafrasando don Abbondio, a differenza del coraggio può essere data a chi non ce l'ha. Un premio di maggioranza assegnato in una percentuale di seggi, quale che sia la soglia di accesso o l'esito del ballottaggio, è tanto più consistente quanto minore è il consenso elettorale e ciò è un fatto irragionevole. La maggioranza, quand'è assoluta, cioè la metà più uno dei seggi, di norma dovrebbe bastare, sempre che le liste o le coalizioni siano politicamente omogenee e non raffazzonate, unite solo dal premio di maggioranza.

Ritengo che nel corso di un'audizione – io per lo meno cercherò di attenermi il più possibile a questa linea – gli esperti non debbano illustrare i meriti del loro sistema elettorale preferito. Credo infatti che ciò non abbia alcun senso, perché secondo l'insegnamento del mio indimenticato e

indimenticabile maestro, il professor Paolo Biscaretti di Ruffia, non sono le norme giuridiche in astratto a definire il funzionamento delle istituzioni e delle leggi elettorali, ma il loro concreto esercizio da parte dei soggetti politici, sia che si tratti dei partiti, ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, delle formazioni sociali menzionate dall'articolo 2 della Costituzione, ovvero dei singoli cittadini, nell'esercizio del loro diritto di voto, ai sensi dell'articolo 48 della Costituzione, o di candidatura, ai sensi dell'articolo 51 della Costituzione.

Tra i vari modelli elettorali a cui si è fatto riferimento in questi anni, per approdare poi ad originali, ma purtroppo incostituzionali, modelli domestici, come le modifiche introdotte ai testi unici per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato, dalla legge n. 270 del 2005, o quelle proposte dall'«Italikum», particolare successo hanno avuto il sistema maggioritario con ballottaggio eventuale della Francia, o il proporzionale con soglia di accesso della Germania federale. Si tratta di sistemi collaudati, nella Francia della Costituzione della V Repubblica dal 1958, con l'eccezione della legislatura del 1986, e in Germania dall'adozione della *Grundgesetz* nel 1949, sia pure con incisivi interventi del Tribunale costituzionale federale. In Italia, con l'«Italikum» saremmo al quarto cambiamento significativo dal 1948, dopo quello delle leggi n. 276 e n. 277 del 1993 e della legge n. 270 del 2005, il tutto senza tener conto delle esperienze passate, che insegnano che non si possono fare leggi elettorali su misura per chi sia al Governo in un momento dato o inseguendo i sondaggi sulle intenzioni di voto, né per ragioni politiche contingenti, come è stato per l'introduzione, nella legge n. 18 del 1979, della soglia di accesso del 4 per cento, attraverso la legge n. 10 del 2009, con la motivazione indicata dai relatori, senatori Ceccanti e Malan, secondo cui bisognava «impedire che rientrassero in gioco le forze politiche escluse dal Parlamento nel 2008».

È vero che la legge elettorale può modificare l'offerta politica, per cui non si possono proiettare su una nuova legge elettorale i risultati di una elezione svolta con altra legge, tanto più se sono diversi il sistema e la cultura politica. Tuttavia, non è inutile osservare che, mentre nelle elezioni francesi del 2012 su 577 collegi le triangolari sono state soltanto 46 (uno scarso 8 per cento), in Italia con i risultati Camera 2013 sarebbero state la regola e non sarebbe stato escluso un certo numero di quadrangolari.

Nella sentenza n. 1 del 2014 vi è un riferimento puntuale alla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* e ciò per precise ragioni. In primo luogo l'articolo 38 della *Grundgesetz* ha formulazioni coincidenti con il nostro articolo 48. In secondo luogo la *Grundgesetz* non ha costituzionalizzato, come la nostra Costituzione, il sistema elettorale, ma nella *Grundgesetz* non vi è una norma come il nostro articolo 66. Al contrario, avverso le decisioni del *Bundestag* è dato ricorso al Tribunale costituzionale federale.

In tale modo si è prodotta una ricca giurisprudenza che giocherà un ruolo anche nella futura giurisprudenza della nostra Corte costituzionale.

Di due sentenze in particolare si dovrà tenere conto, quella sugli *Überhangmandate* (i mandati aggiuntivi) e quella sul *Drei-Länder-Quorum*. Con la prima si è affermato il principio che nessuna lista o candidato può essere avvantaggiato o svantaggiato dal comportamento di elettori di altra circoscrizione nella quale non siano candidati. Con la seconda si è stabilito che non possono essere poste soglie che riducono il sorgere di nuovi soggetti, che possono competere, obbligandoli a presentarsi in più circoscrizioni. Dal combinato disposto dei principi è escluso un premio di maggioranza che produca l'elezione di candidati in collegi diversi da quelli in cui il comportamento elettorale ha prodotto per alcuni partiti il raggiungimento della soglia di accesso per il premio di maggioranza, ovvero il mancato raggiungimento della soglia di accesso nazionale per la rappresentanza. Ogni premio di maggioranza nazionale viola il principio del voto personale e diretto, perché comporta l'elezione di candidati non votati nel proprio collegio.

Una soglia di accesso nazionale derogata soltanto per le minoranze linguistiche, che abbiano una norma di tutela nello Statuto di Regioni o Province autonome, collide con l'articolo 3 della Costituzione sia perché ci sono minoranze linguistiche riconosciute dalla legge n. 482 del 1999 in Regioni a Statuto ordinario – si pensi alla Calabria e al Piemonte – sia perché la più consistente minoranza linguistica, quella sarda, non ha norme di tutela nel proprio Statuto. Inoltre, si discriminano, rispetto alle minoranze linguistiche, quelle politiche che legittimamente abbiano un programma politico limitato ad una parte del territorio nazionale.

Le soglie di accesso unite al premio di maggioranza sono obiettivamente un fattore di distorsione, ma la discussione sul limite non è quella decisiva. Per quanto riguarda la distorsione, con una soglia di accesso del 10 per cento (il limite della sentenza Saccomanni), se fosse esclusa una sola lista dell'8 per cento, ci sarebbe una distorsione della rappresentanza minore di quella che si verificherebbe con una soglia del 3 per cento, che escludesse otto liste del 2,5 per cento. Occorre, quindi, un limite percentuale assoluto all'esclusione da soglia. Tuttavia, questi problemi di soglie e premi di maggioranza sarebbero facilmente superabili con un vero sistema maggioritario con collegi uninominali, non importa se britannico o francese, ambedue perfettamente costituzionali, come ho detto in sede di discussione dell'ordinanza n. 12060 del 2013 della Cassazione dinanzi alla Corte costituzionale. Non c'è il rischio che un tale sistema venga adottato in quanto i sistemi maggioritari non possono essere truccati, perché la maggioranza si ottiene conquistando la maggioranza assoluta dei collegi uno per uno.

Già con la legge n. 270 del 2005 si sono sperimentati i rischi di una legge elettorale concepita come funzionale a una parallela revisione costituzionale. Sarebbe pertanto opportuno prevedere una norma transitoria per la legge elettorale per il Senato che eviti, in caso di elezioni anticipate, il formarsi di maggioranze politiche differenziate che ora non dipenderebbero più dai premi di maggioranza regionali, ma dalle irragionevoli soglie



di accesso differenziate tra le Camera, doppie per il Senato con la metà dei membri.

Faccio un'ultima osservazione: bisogna introdurre una giustiziabilità delle leggi elettorali a Costituzione invariata, adottando una norma che consenta almeno l'impugnazione delle operazioni elettorali preparatorie, com'era previsto dall'articolo 44, comma 2, lettera *d*) della legge n. 69 del 2009, sulla base della quale si è adottato il codice del processo amministrativo.

Si potrebbe ovviare ad inconvenienti maggiori. Forse nessuno sa che, malgrado la sentenza n. 1 del 2014 della Consulta, sono tuttora applicate o si vogliono applicare le norme annullate per le surroghe dei parlamentari eletti nel Parlamento europeo o cessati per altre ragioni. Una sorta di «*Porcellum aeternum*».

MAURO Mario (*GAL*). Visto che siamo nella fase conclusiva dell'audizione, colgo l'occasione per ringraziare gli intervenuti e, in particolare, l'avvocato Besostri, perché con questo ultimo intervento ha ricordato ancora questo aspetto così peculiare del dibattito dipanato negli ultimi mesi nel nostro Paese. Mi riferisco all'abbinamento, di cui peraltro personalmente non sentivo la necessità, tra la riforma costituzionale e la legge elettorale in un senso che forse travalica anche le intenzioni dei più arditi. Molti hanno infatti ricordato il principio di autonomia della legge elettorale anche rispetto allo stesso impianto costituzionale, laddove, secondo me, in proposito si rischia di aver non una legge elettorale che si modella sull'impianto costituzionale, bensì addirittura un impianto costituzionale che si modella sulla legge elettorale, e non a caso si chiede di espletare prima il compito di approvare la legge elettorale.

Vorrei però soffermarmi su un passaggio chiave dell'intervento del professor Feltrin, ponendogli una domanda diretta. Lei è ritornato sulla questione della soglia di governabilità e sul principio del premio di maggioranza. Nel merito, anch'io, grosso modo, identifico l'unico fondamento della riconoscibilità del premio di maggioranza nel fatto che la maggioranza ci sia e non nel suo conseguimento ai fini dell'ottenimento della maggioranza stessa. Si tratta infatti di un premio alla maggioranza, e non di un premio per conseguire la maggioranza: questi sono infatti i miei desiderata.

Lei, professor Feltrin, ha argutamente girato intorno alla questione che le pongo, tant'è che ha concluso dicendo che, laddove rimanesse questa ambiguità, probabilmente occorrerebbero valutazioni di ragionevolezza.

La mia domanda è molto diretta: il premio di maggioranza ottenuto in base al principio per cui con meno voti del 50 per cento più uno si possono avere risultati che danno pieno potere di gestione del governo del Paese è costituzionale o incostituzionale alla luce della Costituzione italiana?

MIGLIAVACCA (PD). Ringrazio anch'io l'avvocato Besostri che ha espresso alcuni auspici.

Rivolgo una domanda rapida al professore Feltrin. Per quanto mi riguarda penso che il migliore sistema elettorale per l'Italia dovrebbe essere imperniato sui collegi territoriali, al di là che poi questo utilizzi il doppio turno alla francese, l'uninomiale con un correttivo maggioritario o il sistema spagnolo, che non disdegnerei, anche se al riguardo capisco che ci potrebbero essere dei problemi. Questi sarebbero i miei desiderata, ma qui non si tratta di fare le leggi che si vorrebbero, ma la legge migliore possibile. Allora, nel solco della legge migliore possibile lei ha avanzato una proposta interessante. Questa era la prima domanda.

Nello specifico, se ho capito bene, la sua proposta mi sembra sia quella di prevedere: un numero di collegi uninominali, che grosso modo potrebbe ricalcare il sistema del Mattarellum; una quota fissa distribuita tra le varie circoscrizioni, in tal senso risolvendo anche il problema dell'eguaglianza del diritto di voto, dato che a quel punto che si voti per un partito piccolo, medio o grande, non cambia nulla e non c'è alcuna diseguaglianza in partenza; infine, un modello di assegnazione dei seggi che può essere quello che è stato utilizzato per il Senato fino alle elezioni del 1994, prima di essere innovato. Certo, non è questo il modello che personalmente auspico, ma rappresenterebbe comunque un passo in avanti.

Seconda domanda. L'ipotesi che lei fa – come ben sanno alcuni colleghi – è stata discussa e verificata nella legislatura 2008-2013, in modo particolare nella parte finale del 2012 e ricordo che la stessa incontrò l'obiezione – che ora le ripropongo – secondo cui questo modello produrrebbe una competizione interna ai partiti distorta da un elemento territoriale. Mi spiego meglio: è chiaro che per salire nella graduatoria dei collegi che vengono attribuiti al livello regionale, si ha prima di tutto una competizione all'interno del partito, che a sua volta coinvolge anche i territori e ciò si presta all'ennesimo problema di distorsione del voto attraverso meccanismi di alleanze, esplicite o meno.

CAMPANELLA (Misto-ILC). Professor Feltrin, vorrei porle due domande.

Ho ascoltato gli interventi e, tra le altre considerazioni, si è detto anche che chi non va a votare si autoesclude.

L'astensione, che sta diventando un elemento di peso sempre maggiore, ha esclusivamente un valore politico – che ha sicuramente – o anche un valore giuridico? Fino a che punto un'astensione importante, che si avvicina anche al 50 per cento, quando non addirittura oltre quella soglia, toglie valore anche giuridico al processo elettorale?

L'altra domanda che le pongo è molto tecnica. Ritengo che il problema della ragionevolezza in qualche modo sussista e che attenga anche ad una questione di misure, ad un elemento di proporzioni; ne consegue che, se un piccolissimo premio penso possa avere diritto di cittadinanza nella misura in cui distorce molto poco i risultati rispetto alla proporzio-

nalità (rapporto quantità di voti-quantità di seggi), ritengo invece che un premio molto grande si allontani da questo profilo di ragionevolezza.

Vengo quindi alla domanda tecnica. Ritiene che un eventuale listino nazionale della lista, che coincidesse con un numero ridotto di parlamentari, ma che fosse sufficiente a dare quei pochissimi punti percentuali tali da consentire l'ottenimento della maggioranza assoluta dei seggi, potrebbe costituire un problema in termini di legittimità costituzionale?

*FELTRIN.* Prima di rispondere ai quesiti che sono stati posti vorrei richiamare una questione che fa riferimento al principio di uguaglianza. Ritengo che un'attenzione particolare vada riservata al Trentino Alto Adige, proprio perché verrebbe da dire che tutti i cittadini italiani sono diversi dai trentini e dagli altoatesini.

In merito poi alle questioni sollevate, si chiede perché l'*Italicum* si sia infilato in questo meccanismo curioso di premio nazionale e circoscrizioni piccole. Ebbene, ciò deriva dal fatto che si era partiti dalle circoscrizioni spagnole. Una volta che si fa l'assegnazione nazionale non c'è alcun motivo di avere le circoscrizioni piccole, dato che i seggi sono assegnati a quel livello. Il punto è la riconoscibilità ed è lì che si situa il nodo se si vuole rispettare il vincolo costituzionale.

Quando si assegnano i seggi al livello nazionale si garantisce il massimo di proporzionalità, così come accade con il secondo passaggio, ovvero con l'assegnazione al livello regionale, perché la proporzionalità a quel punto diventa perfetta (al massimo si procede all'arrotondamento all'unità). Ciò detto, relativamente alle graduatorie di partito, quanto si determina fa parte della normale competizione intrapartitica. Questo del resto non avviene anche con le preferenze, o quando si deve scegliere il collegio uninominale migliore? La litigiosità interna al partito per ottenere il collegio migliore, o la posizione di lista migliore, è un fattore ineliminabile, e siccome riguarda la singola lista, spesso è ricercato dalla lista stessa perché fa aumentare e non diminuire i voti. La competizione intrapartitica è un elemento che stimola la mobilitazione, quindi non vedo ragioni per questa particolare obiezione che è stata fatta.

Inoltre, dal momento che già al Senato l'assegnazione veniva fatta nel collegio unico regionale, quindi ad un livello molto alto per certe Regioni, non si vede la ragione per cui un eventuale scrutinio della Corte costituzionale determini negativamente un collegio unico nazionale (ciò si osserva sia nei riparti dei seggi alla Camera sia nei riparti regionali).

Per quanto riguarda la questione sollevata dal senatore Mauro, devo confessare che dal mio punto di vista considero la legge Calderoli perfettamente legittima sotto il profilo dell'assegnazione del premio, poiché essa è legata ad un principio stante il quale chi prende più voti ottiene il premio. D'altra parte, le venti leggi regionali in vigore prevedono forse qualcosa di diverso? Chi prende un voto in più vince, questo è il senso. Occorre che le leggi elettorali siano coerenti a dei principi. Ogni volta che ci si allontana dai principi, è inevitabile il sospetto di politicità della scelta. La politicità c'è sempre, ma va ancorata a quei principi.

Chiudo con le ultime due osservazioni. In primo luogo, in una democrazia matura il voto è un diritto e non un dovere; solo nei sistemi autoritari il voto è un dovere. Il fatto che la Costituzione rechi la formulazione «diritto e dovere» lascia molto da dire. Ripeto, in una qualsiasi democrazia liberale ho il diritto di non andare a votare; è un mio diritto costituzionale fondante la mia libertà individuale la possibilità di stare a casa e di scegliere di non votare.

Proprio per questo, non si possono mettere vincoli di sorta alla legittimità del voto in base alle soglie di partecipazione. Ci sono al riguardo molti casi da poter richiamare. Quello della bassa partecipazione è ad esempio un fenomeno tipico degli Stati Uniti, dove le elezioni del Presidente hanno visto una partecipazione al voto inferiore al 50 per cento (addirittura il 40, 41 o 42 per cento) e in molti Paesi europei ci si sta avvicinando a questo andamento. In Francia, in un'occasione, c'è stata una partecipazione pari al 54 per cento dei voti.

Da ultimo – attenzione anche qui – l'Italia è uno dei Paesi al mondo che vota di più. Ancora oggi la partecipazione elettorale italiana è una delle più elevate al mondo e la più alta dei grandi Paesi; è superata solo dai piccoli Paesi, dove votare è un modo per sentirsi cittadino della Nazione. Ciò accade solo nei piccoli Paesi (Svezia, Danimarca e Finlandia), ma tra i grandi Paesi (Inghilterra, Spagna, Francia, Germania, Stati Uniti, Canada, e via dicendo) l'Italia continua ad essere il Paese con la percentuale di partecipazione al voto più elevata.

Passo all'ultima questione. Il listino nazionale pone sempre problemi e per ovvie ragioni. Il punto è che qui bisogna capire le ragioni per cui è stato fatto e se ci sono dei correttivi.

Il nostro Paese ha una particolarità, che è unica rispetto agli altri grandi Paesi democratici: il Paese sotto il profilo geografico ha la concentrazione più alta al mondo dell'intensità della preferenze politiche. Ci sono, cioè, una zona rossa, una zona verde-blu e una zona diciamo così «misto mare», una zona arlecchino. Non a caso, sempre, in qualsiasi consultazione, è il voto del Sud quello che decide l'esito delle elezioni a livello nazionale proprio perché in quell'area del Paese il voto è più frammentato.

Se adottato un sistema uninominale all'inglese, come è stato fatto nel 1994, posso accettare che quattro, cinque, o sei Regioni non abbiano neanche un rappresentante dell'opposizione? Posso accettare che in Sicilia sia presente tutto e solo il centrodestra, che in Emilia e Toscana sia presente tutto e solo il centrosinistra e che neanche un seggio venga assegnato alle opposizioni? Capite che la situazione è un po' complicata. Per questo si inventò il cosiddetto «Mattarellum», cioè lo scorporo che, in quel caso, garantiva il diritto di tribuna nei territori dove c'era una forte concentrazione di opinioni politiche.

La soluzione che vi propongo risolve il problema allo stesso modo del «Mattarellum», senza cioè il vincolo del listino nazionale: si distribuiscono i seggi per lista regionalmente, per cui ogni formazione politica, in base ai voti ricevuti, consegue i seggi che ha a disposizione. Se si vuole

una soluzione alternativa, un'analoga strada potrebbe essere quella dei listini regionali e non nazionali perchè, come più volte ricordato, è il listino nazionale puro quello che crea problemi.

ENDRIZZI (*M5S*). Professor Florida, lei ha parlato del diritto e del dovere del voto, però potremmo inserire tra questi due concetti, posti in maniera quasi antitetica, quelli della responsabilità e della partecipazione nell'ambito dei quali si individuano un valore e anche una conseguenza alla rinuncia. Non dico di arrivare a prevedere la perdita del diritto di votare o le sanzioni che erano previste in passato, ma sarebbe bene definire un sistema incentivante o, per lo meno, evitare che ci sia un sistema disincentivante. Anche perché, come sottolineato dal professor Florida, attraverso la predisposizione di una legge complessa, rischiamo di disincentivare la partecipazione al voto, un rischio questo che corriamo anche attraverso uno smottamento etico della politica in generale o dando vita ad un meccanismo non sufficientemente rappresentativo – come lei ha osservato poc'anzi con riferimento alle Regioni – stante il quale praticamente non sarebbero rappresentate le minoranze.

Vorrei poi tornare alla questione del ballottaggio e alla situazione in cui, ottenuto il 50 per cento dei voti più uno, si ottiene però un premio più basso. Ebbene, personalmente non credo che tale situazione sia del tutto inspiegabile, nel senso che, a nostro avviso, è naturale che il risultato di un ballottaggio, che vede concorrere due forze minoritarie, non possa considerarsi una legittimazione piena, così come lo è invece il primo turno.

FLORIDIA. Rispondo molto rapidamente. Dipende, di nuovo, dai principi. Il voto è libero e non posso forzarlo in alcun modo. Ripeto: il voto è libero.

Quindi, vanno benissimo tutti gli incentivi alla partecipazione, eccetera, però l'espressione «il voto è un dovere» lascia qualche perplessità. Occorre fare attenzione e vi invito a riflettere bene, perché è una forma costrittiva che si impone, quasi a forzare l'elettore segnalandogli che potrebbe succedere qualcosa se non va a votare. Da una tale forma francamente mi sentirei di dissentire. Non posso intervenire in alcun modo sulla libera scelta del voto. In alcuni Paesi è per questo che si va a votare nei giorni feriali e non festivi, proprio perché non deve essere una costrizione, ma una libera scelta fino in fondo. Si vota il martedì, in orario di lavoro, proprio perché deve essere una libera scelta. Volevo segnalare questo aspetto come uno spunto di interesse.

La seconda questione riguarda il secondo turno, che è uno dei fattori più legittimanti presenti nei sistemi elettorali che oggi conosciamo nelle democrazie occidentali e questo per una ragione molto semplice, vale a dire per il fatto che il corpo elettorale è identico a quello del primo turno. Lei avrebbe ragione, senatore Endrizzi, se il corpo elettorale mutasse, così però non è. La partecipazione è affidata ad una seconda scelta e questa seconda scelta ha lo stesso identico valore della prima, perché altrimenti bisognerebbe mettere in discussione l'uguaglianza tra il voto espresso

nel secondo turno e quello espresso nel primo turno: il voto deve invece essere sempre uguale.

ENDRIZZI (*M5S*). Con una medesima affluenza alle urne.

FELTRIN. L'affluenza alle urne è irrilevante. In entrata tutti sono liberi di partecipare.

ENDRIZZI (*M5S*). Ma se non c'è la coalizionabilità?

FELTRIN. Ho detto che qui c'è un problema, nel senso che tra primo e secondo turno deve essere garantita la coalizionabilità: chiunque conosce il sistema francese sa che è basato proprio su questo, vale a dire sulla coalizionabilità al secondo turno, e proprio per la coalizionabilità tra primo e secondo turno ritengo che non sia scrutinabile dalla Corte costituzionale la legge per l'elezione dei sindaci. In caso contrario, si porrebbero certamente problemi.

Una volta che si è garantita però a tutte le liste la partecipazione al secondo turno, poiché possono liberamente scegliere di coalizzarsi o meno, e, una volta che il corpo elettorale è lo stesso, ho raggiunto il risultato dal punto di vista del sistema elettorale. Ho rispettato il vincolo di uguaglianza, libertà e segretezza del voto; ho rispettato il vincolo dei principi e il vincolo di coerenza interna che, invece, gli attuali premi non rispettano.

PRESIDENTE. Ringraziamo il professor Feltrin per il suo contributo.

Comunico che i documenti consegnati nel corso dell'audizione o fatti pervenire successivamente saranno resi disponibili per la pubblica consultazione.

Dichiaro conclusa l'odierna audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 19,45.*



