

**Ida Nicotra\***

**Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute  
nella [sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014](#)**

SOMMARIO: *Premessa*. 1. – Una legge elettorale che sia fatta per durare il più a lungo possibile. – 2. I sistemi elettorali maggioritari e proporzionali per le elezioni politiche in Italia: le loro *performances* – 3. Il paradosso del maggioritario all’italiana. – 4. Legge elettorale per la Camera dei Deputati e riforme costituzionali: un binomio necessario. – 5. I principi ispiratori di una nuova legge elettorale. – 6. Il sistema elettorale del c.d. Sindaco d’Italia. – 7. Il ritorno al *Mattarellum*. – 8. L’*Italicum*. – 9. La legge elettorale per il Senato della Repubblica. – 10. Il diritto dei cittadini di scegliere i rappresentanti in Parlamento. – 11. La razionalizzazione del “*Porcellum*” compiuta dalla Corte costituzionale: il sistema proporzionale puro con la preferenza unica e senza premio. – 12. La Corte fa chiarezza: il Parlamento attuale è pienamente legittimo.

*Premessa.*

Fin da subito va precisato che le conclusioni cui giunge la Corte, in ordine alla ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, paiono largamente condivisibili.

In primo luogo, la sentenza chiarisce – in linea con la costante giurisprudenza costituzionale - come l’indagine circa l’ammissibilità della questione deve riguardare l’adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti di instaurazione concreta ed effettiva del giudizio remittente, con un proprio oggetto, “*vale a dire un petitum separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale*” sul quale detto giudice remittente sarà chiamato a decidere. In altri termini sussiste un effettivo e concreto rapporto di strumentalità tra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio “*a quo*”.

In ordine al requisito della “stretta pregiudizialità”, le argomentazioni fornite dalla Cassazione risultano convincenti, nella misura in cui si spiega [nella sentenza n. 1 del 2014](#) – l’azione di accertamento proposta mira a verificare l’esatta portata del diritto di voto<sup>1</sup>. Qualora

---

\* Il testo riproduce, con modifiche, l’intervento tenuto nell’ambito delle audizioni sulla legge elettorale presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, il 13 gennaio 2014.

<sup>1</sup> Si sono espressi per l’inammissibilità della questione, sia pur con sfumature differenti, A. Anzon Demmig, “*Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l’incostituzionalità della legge per le elezioni politiche*” (e

si determina una situazione di incertezza obiettiva circa l'esistenza del diritto<sup>2</sup>, ovvero una situazione che non si può ancora definire violazione del diritto ma che potrebbe divenire tale in seguito, l'ordinamento offre uno strumento per sostituire l'incertezza obiettiva con la certezza obiettiva.

Così che, l'accertamento del diritto di voto, reso incerto da una legge elettorale della cui legittimità si dubita, è possibile soltanto previo esperimento della relativa questione di incostituzionalità. D'altra parte – continua la Corte – *“l'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale – non esaurirebbe la tutela richiesta nel giudizio principale, che si realizzerebbe solo a seguito ed in virtù della pronuncia con la quale il giudice ordinario accerta il contenuto del diritto dell'attore, all'esito della sentenza di questa Corte”*<sup>3</sup>.

Con riferimento alla rilevanza della questione la sentenza, richiamando il suo orientamento precedente, afferma che la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una norma legislativa costituisca l'unico motivo di ricorso dinanzi al giudice a quo *“non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto della questione (o delle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a pronunciarsi”*<sup>4</sup>.

Ora, nel caso sottoposto all'esame della Corte tale condizione è soddisfatta perché il *petitum* del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto che non rimane assorbito dalla sentenza di incostituzionalità, in quanto *“residuerrebbe la verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto”*<sup>5</sup>. Ulteriormente, la questione ha ad oggetto il diritto di voto ed è proposta al fine di superare una situazione di incertezza sulla portata effettiva di tale diritto prodotta proprio dalle norme oggetto di censura. La stessa incertezza circa la portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante.

La Corte sembra voler dire che i limiti di ordine strutturale del giudizio in via incidentale non possono finire per rappresentare un ingiustificato ostacolo alla difesa dei diritti

---

*coprire una zona franca del giudizio di costituzionalità*), in Aic, 12/07/2013, n. 3/2013, G. Repetto, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di Cassazione in tema di legge elettorale*, 21/09/2013, in Aic, n. 3/2013; U. De Siervo, *Alla consulta un ricorso inammissibile*, in *La Stampa*, Editoriale del 29/11/2013.

<sup>2</sup> Così, C. Mandrioli, *Diritto processuale civile*, vol. I, a cura di A. Carratta, Torino, 2012, 13.

<sup>3</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 2 in diritto.

<sup>4</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 2 in diritto.

<sup>5</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 2 in diritto.

fondamentali, come il diritto di voto. Si determinerebbe, infatti, un “*intollerabile vulnus*”<sup>6</sup> per l’ordinamento costituzionale considerato nel suo complesso.

Una posizione di apertura, quella espressa dalla Corte, che coinvolge il modello di processo costituzionale ed il ruolo di esso rispetto alla esigenza di tutela dei diritti. Il riconoscimento e la garanzia dei diritti di partecipazione politica rappresentano un punto fermo e di altissimo profilo che rileva la debolezza dell’idea che la Corte possa esaurire la sua funzione nell’esclusivo interesse di assicurare il diritto obiettivo. Ciò al fine di scongiurare il rischio che siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi che definiscono le regole della composizione degli organi costituzionali, essenziali per il funzionamento del sistema democratico-rappresentativo. Il processo costituzionale sulle leggi non può non costituire lo strumento per realizzare l’equilibrato dosaggio tra garanzia obiettiva della Costituzione e tutela dei diritti inviolabili. In caso contrario si finirebbe per creare “una zona franca”<sup>7</sup>, “*proprio in ambito strettamente connesso con l’assetto democratico*”<sup>8</sup>.

La Corte costituzionale d’ora in avanti si potrà trovare a dover valutare la compatibilità della legge elettorale rispetto ai principi costituzionali.

Ne consegue, che le Camere, impegnate nell’elaborazione della nuova legge elettorale, debbano tener conto dei “paletti” individuati nella [sentenza n. 1 del 2014](#), per scongiurare il rischio che anche la nuova normativa finisca sotto la scure della Consulta.

#### 1. *Una legge elettorale che sia fatta per durare il più a lungo possibile*

La riscrittura dell’attuale legge elettorale deve soddisfare talune condizioni intorno alle quali deve essere ricercato consenso tra le forze politiche.

Rimane di grande attualità la convinzione di Sturzo secondo cui la legge elettorale “*dopo la Costituzione è la più importante nell’ordine costituzionale*”.

Infatti, le scelte in ordine alla formula politica ed in special modo al sistema elettorale rappresentano veri e propri principi di struttura dell’ordinamento<sup>9</sup>. La fissazione delle regole

---

<sup>6</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 2 in diritto.

<sup>7</sup> In merito alla esigenza di superare l’intollerabile “*zona d’ombra*” della giustizia costituzionale, proprio con riferimento alle leggi elettorali, cfr. il nostro intervento in occasione del Seminario di studi organizzato dall’Università Tor Vergata, il 16 ottobre 2013, su “*Riforma costituzionale e legge elettorale tra processo politico e processo costituzionale*”, consultabile sul sito di [www.radioradicale.it](http://www.radioradicale.it).

<sup>8</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 2 in diritto.

<sup>9</sup> Tali considerazioni sono espresse in I. Nicotra, [Ipotesi di lavoro per una nuova legge elettorale](#), in [Forum di Quaderni costituzionali](#).

del gioco impone, dunque, la ricerca della massima condivisione da parte delle formazioni politiche.

Bisogna dare un segnale di forte discontinuità e tentare di realizzare una mediazione per un “compromesso alto”, che conegni al Paese una legge elettorale capace di dare buona prova di sé e di durare il più a lungo possibile.

Proprio in ragione di ciò occorre dotare il sistema elettorale di una maggiore resistenza passiva, magari prevedendo per la sua modifica il raggiungimento di maggioranze qualificate, in entrambi i rami del Parlamento.

La legislazione elettorale si potrebbe far rientrare all'interno della categoria delle leggi organiche da modificare con una maggioranza qualificata dei due terzi, affinché possa essere determinante anche il voto dei partiti di opposizione<sup>10</sup>.

Questa tipologia di legge non dovrebbe obbedire a logiche contingenti e, piuttosto, rispondere all'esigenza di sintetizzare mirabilmente due istanze, entrambe meritevoli di tutela: maggiore governabilità e ampia rappresentatività.

Di fronte ai sempre crescenti fenomeni di “antipolitica”, segnale di profonda disaffezione dei cittadini verso i palazzi del potere, fonte di privilegi e personalismi del ceto politico, bisogna costruire una legge elettorale che garantisca pienamente il diritto di partecipazione politica, assegnando ai cittadini un ruolo da protagonisti nella scelta di persone e programmi<sup>11</sup>.

Il soddisfacimento di tali obiettivi costituisce il presupposto ineludibile dal quale partire per una riflessione seria in merito ad ogni modello di nuovo sistema elettorale.

## *2. I sistemi elettorali maggioritari e proporzionali per le elezioni politiche in Italia: le loro performances*

Bisogna svolgere l'indagine partendo da alcune premesse. Innanzitutto occorre prendere atto della circostanza che il sistema politico italiano è stato caratterizzato, almeno in una prima fase – sia a livello nazionale, che a livello regionale e locale - da un multipartitismo estremo, con la presenza di un elevato numero di partiti.

Questa situazione venne favorita da leggi elettorali di tipo proporzionale, prive di soglia di sbarramento, che hanno esaltato oltre misura il ruolo dei partiti più piccoli, conferendo loro un

---

<sup>10</sup> Come si è avuto modo di precisare in occasione dell'intervento svolto in occasione della riunione della Commissione degli Esperti, il 15 luglio 2013, consultabile in [www.ministoriformecostituzionali.it](http://www.ministoriformecostituzionali.it)

<sup>11</sup> Cfr. I. Nicotra, *Legge elettorale e giudizio di ammissibilità*, in *Il governo dei cittadini, a cura di Barbera, Guzzetta*, Rubbettino 2007, 269 ss.

grande potere di interdizione e rendendo assai complessa la formazione di stabili maggioranze di governo.

L'adozione generalizzata di criteri proporzionali, che ha riguardato anche gli enti territoriali minori, non fu – com'è noto - imposta dalla Costituzione, ma resa necessaria dalla situazione politica dell'Italia post-bellica, caratterizzata da profonde divisioni ideologiche.

Nel 1993, la modifica della legge elettorale per l'elezione di Camera e Senato in senso prevalentemente maggioritario, accompagnata dal tramonto delle ideologie e dall'accettazione dei valori basilari della democrazia da parte di tutti i partiti, inaugura, di fatto, una nuova stagione della vita politica del nostro Paese.

Se, per un verso, la legge Mattarella ha reso praticabile la dinamica bipolare e l'alternanza con la dialettica maggioranza-opposizione e l'investitura popolare "quasi diretta" del Premier; per altro verso, ha incoraggiato la proliferazione partitica con la nascita di tante piccole formazioni (Rifondazione, Verdi, Comunisti italiani, Udeur, Italia dei Valori, Alternativa Sociale, lo SDI, la Rosa nel Pugno).

Proprio tale sistema ha prodotto, all'interno delle due coalizioni, una forte competizione fra i partiti, allo scopo di catturare un maggior numero di consensi e di marcare la distanza dagli altri per contare di più dell'"alleato-avversario" (alleato contro l'altro schieramento, ma avversario dentro il proprio raggruppamento), incentivando in modo esasperato la litigiosità.

Forse non dipende solo dalle capacità dei diversi attori politici e forse non è un caso che i differenti congegni elettorali adottati in Italia, per disciplinare le competizioni relative all'elezione del Parlamento nazionale, non abbiano consentito ai Governi in carica di seguire linee politiche coerenti e coese per la minaccia dei partiti più piccoli di provocare la crisi.

E' andata così nel 1994, con la Lega che ritirò il suo appoggio al Governo Berlusconi; analogamente, nel 1998, quando Rifondazione comunista provocò la fine del governo di Romano Prodi.

Nell'ultima esperienza elettorale con la legge Mattarella che vide, nel 2001, la netta vittoria, sia alla Camera che al Senato, della coalizione di centro-destra, la maggioranza nel corso della XIV Legislatura registrò il tentativo di destabilizzazione dell'esecutivo da parte di alcuni partiti minori; distinguo e contrasti lacerarono progressivamente il governo che, sebbene rimase in carica per l'intera legislatura, non riuscì, tuttavia, a realizzare parti fondamentali della sua agenda.

La frammentazione, ovviamente, si è ulteriormente aggravata con l'approvazione della legge elettorale n. 270 del 2005 (dichiarata incostituzionale con la [sentenza n. 1 del 2014](#)) interamente incentrata sulla formula proporzionale, con una soglia di sbarramento molto bassa per i partiti che decidono di allearsi con una delle due coalizioni. In tal modo è stato possibile alle micro-formazioni l'ingresso in Parlamento, con la conseguenza di esasperare, ancor più che in passato, la litigiosità dentro i due raggruppamenti ed aumentare le esigenze di visibilità dei piccoli partiti all'interno di ciascuna coalizione.

Nel 2006 la vittoria di misura del centro-sinistra portò, dopo appena ventitré mesi, alla caduta del Governo Prodi e allo scioglimento anticipato delle Camere.

Nel 2008 prevalse nettamente il centro-destra, ma dopo poco tempo cominciarono le fibrillazioni nella maggioranza che sfociarono nell'uscita dal Governo di un gruppo di parlamentari vicini all'allora Presidente della Camera. Il governo rimase in piedi grazie al sostegno di altre forze politiche e fu poi costretto a dimettersi nel novembre del 2011, in seguito alla grave crisi economico – finanziaria che ha colpito l'Italia.

I risultati delle elezioni del febbraio 2013 sono sotto gli occhi di tutti: un assestamento tripolare del quadro politico, in cui nessuna forza in campo ha ottenuto voti per governare da sola, malgrado il Partito Democratico avesse conquistato la maggioranza alla Camera. Sono stati necessari più di sessanta giorni per formare un nuovo Governo. I danni di credibilità, nel contesto internazionale ed europeo, che derivano da situazioni come questa, per il nostro Paese sono incalcolabili.

Ed invero, l'esperienza degli ultimi venti anni di storia repubblicana insegna che **non esiste un sistema elettorale perfetto**, capace di garantire stabilità ed efficienza del potere esecutivo. Proprio l'assenza di riforme istituzionali rende oltremodo difficile il buon funzionamento del sistema politico istituzionale.

### *3. Il paradosso del maggioritario all'italiana*

Indagare sulle ragioni che hanno prodotto quello che costituisce il “grande paradosso” del maggioritario all'italiana costituisce il presupposto per individuarne un valido correttivo.

Probabilmente, la causa va ricercata nella logica di un sistema elettorale che nasconde tutte le distorsioni legate alla sua connotazione “mista”, in cui il 25% dei seggi veniva assegnato, come è noto, con il metodo proporzionale.

La legge elettorale deve assicurare che ci sia un vincitore la sera delle elezioni, secondo il fortunato slogan che fa breccia in queste ore, ma deve garantire, cosa non meno importante, che chi vince nelle urne sia in grado poi di governare il Paese.

**E' illusorio ritenere che i sistemi di voto debbano essere strumentali alla vittoria se non consentono una seria azione di governo.**

#### *4. Legge elettorale e riforme costituzionali: un binomio necessario*

Allora, è assai probabile che una nuova legge elettorale da sola non basti ad assicurare che il sistema politico istituzionale possa funzionare in modo credibile ed efficiente. Bisogna procedere su binari paralleli per rivedere la legge elettorale e riformare l'architettura costituzionale, con la procedura prevista dall'art. 138 della Costituzione.

Il superamento del bicameralismo perfetto e la riscrittura del titolo V della Costituzione aprirebbero una nuova fase, caratterizzata da una logica di semplificazione.

Pare oltremodo auspicabile che il Parlamento riesca a definire un sistema elettorale che sia accompagnato dalla riforma del sistema bicamerale, in cui solo la Camera dei Deputati sia chiamata a conferire la fiducia al Governo. Del resto, in nessun Paese al mondo (al di fuori della Romania) esiste un sistema in cui entrambe le Camere sono chiamate a dare la fiducia al potere esecutivo.

Occorre, inoltre, assicurare una coerenza tra forma di Governo e sistema elettorale.

Nell'eventualità che si rimanesse nell'ambito della forma di governo parlamentare razionalizzata, la legge elettorale dovrebbe puntare al rafforzamento della possibilità di alternanza (attraverso la formazione di coalizioni preelettorali, con l'indicazione del candidato alla carica di Presidente del Consiglio dei Ministri), evitare l'eccessiva frammentazione partitica, garantire la governabilità, assicurare la rappresentanza alle minoranze e di genere.

Si dovrebbe procedere ad un aggiustamento dell'art. 92 Cost., disponendo che il "*Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro, sulla base delle elezioni della Camera dei Deputati*" e non del Senato, che dovrebbe essere collocato fuori dal circuito fiduciario.

Contestualmente occorre prevedere l'istituto della mozione di sfiducia costruttiva, che esclude lo scioglimento anticipato delle Camere, soltanto qualora venga approvata una mozione

a maggioranza assoluta dei voti (ancorando la stessa al rispetto della volontà popolare), con la designazione di un nuovo primo Ministro.

Bisogna, altresì, conferire al Primo Ministro il potere di nomina e revoca dei ministri, nonché il potere di chiedere al Capo dello Stato lo scioglimento anticipato delle Camere, a meno che non si verifichi l'ipotesi della mozione costruttiva.

Occorre, inoltre, attribuire ai diciottenni il diritto di elettorato attivo per l'elezione dei senatori, mediante la modifica dell'art. 58, 1 co., al fine di conferire maggiore omogeneità al corpo elettorale dei due rami del Parlamento.

Solo così si potrà aggiungere un tassello importante al processo di riforme costituzionali necessario, affinché sia possibile a chi vince la sfida elettorale governare in modo efficiente e responsabile.

### *5. I principi ispiratori della nuova legge elettorale*

La legge elettorale dovrebbe prevedere:

a) una maggioranza garantita a favore del Presidente che ha raccolto più voti, attraverso un premio collegato ad una soglia minima di consenso ottenuto.

In particolare – come ha affermato la Corte nelle motivazioni sulla sentenza che ha dichiarato incostituzionale la l. n. 270 – il premio di maggioranza non può essere calcolato in misura sproporzionata rispetto ai voti ottenuti. Sebbene – chiarisce la Corte – la configurazione dei sistemi elettorali resta affidata alla legge ordinaria, in ragione del fatto che i Costituenti non intesero costituzionalizzare “una scelta proporzionalistica” né disporre “*formalmente in ordine ai sistemi elettorali*”, il principio costituzionale di eguaglianza del voto “*esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizioni di parità*”<sup>12</sup>. Nella specie proprio il meccanismo relativo all'attribuzione del premio di maggioranza in difetto del presupposto della soglia minima di voti o di seggi presenta profili di incostituzionalità laddove si ravvisa un meccanismo premiale “*foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi*”<sup>13</sup>. Così, pur ammettendo che un qualche effetto distorsivo risulta fisiologico in qualsiasi sistema elettorale, la Corte censura la misura eccessiva della disproporzione, in quanto capace di compromettere

<sup>12</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 3.1 in diritto.

<sup>13</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 3.1 in diritto.



la compatibilità del sistema elettorale sottoposto al suo giudizio “*con il principio di eguaglianza del voto*”. Proprio per tali ragioni le disposizioni contenute nella legge n. 270 del 2005 – ad opinione della Corte – “*non superano lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza, al quale soggiacciono anche le norme inerenti ai sistemi elettorali*”<sup>14</sup>. Infatti, il rispetto del canone di ragionevolezza, impone alle Camere, anche in ambiti connotati da un’ampia discrezionalità legislativa, di operare un bilanciamento di interessi costituzionalmente rilevanti nel quale il sacrificio o la compressione di uno di essi deve avvenire in misura minima, in modo da risultare compatibile con il dettato costituzionale.

Orbene, secondo i giudici costituzionali, in linea di principio, i meccanismi diretti ad agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare “*allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale*” sono senz’altro compatibili con i principi costituzionali. Tuttavia, le norme della l. n. 270 sottoposte a giudizio, risultano in contrasto con la Costituzione laddove attribuiscono un premio di maggioranza “*a quella lista o coalizioni di liste che abbia ottenuto anche un solo voto in più delle altre e ciò pure nel caso che il numero di voti sia in assoluto molto esiguo, in difetto della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi*”<sup>15</sup>. L’effetto fortemente distorsivo di un siffatto congegno di attribuzione del premio di maggioranza deriva proprio dal “*l’assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all’assegnazione del premio*”<sup>16</sup>. Ragione per cui le norme vengono censurate perché contengono una disciplina che determina una compressione eccessiva della funzione rappresentativa dell’assemblea, nonché dell’uguale diritto di voto<sup>17</sup>, tale, appunto, da produrre un’alterazione profonda della rappresentanza democratica, posta a fondamento della complessiva architettura dell’ordinamento costituzionale vigente.

In tal modo – conclude la motivazione sul punto – si produce “*un’alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto*”<sup>18</sup>. Il principio di eguaglianza del voto, che pure può assumere sfumature differenziate a seconda del metodo elettorale prescelto, in ogni caso esige “*che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi*”<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Ancora, [Corte cost. n. 1/2014](#), 3.1 in diritto.

<sup>15</sup> Ancora, [Corte cost. n. 1/2014](#), 3.1 in diritto.

<sup>16</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 3.1 in diritto.

<sup>17</sup> Come già auspicato dalla dottrina che si è espressa a favore di una “*lettura sostanzialistica ed espansiva dell’art. 48 Cost.*”, così, P. Costanzo, [La giustizia elettorale](#), in [Consulta OnLine](#), 2/9/2013, 5.

<sup>18</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 3.1 in diritto.

<sup>19</sup> Testualmente, [Corte cost. n. 1/2014](#), 3.1 in diritto.

Al fine di conferire maggiore forza al proprio argomentare, la Corte italiana richiama una decisione del Tribunale Costituzionale tedesco nella parte in cui afferma che l'adozione del sistema di voto proporzionale *“genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto in “uscita”, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare”*<sup>20</sup>.

Alla luce delle motivazioni della Corte riguardanti l'illegittimità del meccanismo premiale previsto nella l. n. 270 si dovrebbe costruire una normativa elettorale che persegua l'obiettivo di rilievo costituzionale della stabilità del governo, ma ciò deve avvenire nel rispetto del vincolo del minor sacrificio possibile di altrettanti valori di rango costituzionale, quali quelli contenuti negli artt. 3, 48 e 67 della Costituzione. In primo luogo è necessario stabilire una soglia minima di consenso reale, pari al 40% o 45% dei voti, perché i partiti o le coalizioni possano usufruire del premio di maggioranza.

Se nessuno dei partiti o delle coalizioni dovesse raggiungere tale soglia, si potrebbe prevedere un turno di ballottaggio per l'attribuzione del premio al partito che si classifica primo<sup>21</sup>. Con il sistema di ballottaggio, in realtà, non si pone in essere un meccanismo di tipo premiale ma si affida agli elettori la responsabilità di scegliere a quale leader affidare la guida del Paese.

b) agevolare la formazione di stabili maggioranze attraverso la predisposizione di una soglia di sbarramento, fissata al 5% del totale dei voti validi espressi.

Un simile meccanismo riduce la frammentazione politica eccessiva, favorendo, comunque, i percorsi virtuosi di aggregazioni fra i partiti minori che esprimono istanze reali della società. Lo stesso sbarramento agevola la governabilità ed il governo di legislatura.

---

<sup>20</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 3.1 in diritto.

<sup>21</sup> Tuttavia, bisogna avere ben presenti i *vantaggi e gli svantaggi del doppio turno*; occorre evidenziare come a una maggiore legittimazione del capo dell'esecutivo e della sua maggioranza corrisponda lo svantaggio di un probabile alto astensionismo al secondo turno, determinato essenzialmente dalla circostanza che, nella seconda tornata, l'elettore può trovarsi di fronte all'alternativa di dover ripiegare verso il candidato meno osteggiabile, quello, cioè, meno lontano dalle proprie convinzioni politiche. Siffatta formula di votazione, invero, potrebbe incoraggiare le alleanze dell'ultima ora, a differenza di quanto accade nel caso in cui la competizione si svolga in un'unica tornata, in cui gli accordi sono più ponderati e, dunque, in linea in massima, dotati di una maggiore solidità; sul punto cfr. I. Nicotra, *Diritto di elettorato attivo e sistema “a doppio turno” nelle leggi sulla elezione diretta del Sindaco*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 2/1995.

c) La riformulazione della legge elettorale dovrà, inoltre, dare attuazione al principio contenuto nell'art. 51, individuando un modello che tenga conto del principio della democrazia paritaria<sup>22</sup>.

Prevedere il principio della democrazia di genere, nel rispetto dell'art. 51 della Costituzione, secondo cui *“la Repubblica promuove le pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso alle cariche elettive”*. Al riguardo, si potrebbe introdurre nella legge elettorale un meccanismo simile a quello previsto dalla Regione Campania o della legge per le elezioni dei consigli comunali e provinciali, con la doppia preferenza, al fine di realizzare l'equilibrio di genere nella rappresentanza, stabilendo il principio della validità della seconda preferenza<sup>23</sup> solo se sia destinata ad un candidato di genere diverso rispetto al primo.

Qualora si optasse per le c.d. liste “bloccate corte”, sull'esempio del sistema spagnolo, il meccanismo di riequilibrio potrebbe essere incentrato sull'alternanza nella lista dei candidati “uomo - donna” o “donna - uomo”.

Qualche complicazione in più si pone per individuare un congegno che garantisca il riequilibrio nell'ambito di un sistema maggioritario, basato su collegi uninominali. Il questo caso si potrebbe pensare a due candidature “abbinata” presentate da ciascun partito o coalizione, nel medesimo collegio, dando all'elettore la libertà di scegliere l'uomo o la donna. Il seggio viene assegnato al partito o alla coalizione dei candidati che in coppia hanno ottenuto più voti delle altre coppie in competizione. Il seggio va attribuito al candidato o alla candidata che ha ottenuto più consensi dell'altro.

d) La riscrittura della legge elettorale per le competizioni politiche nazionali dovrebbe mutuare alcuni principi fondamentali dai sistemi vigenti negli Enti territoriali. Procedendo a “Costituzione invariata” si potrebbe introdurre di fatto l'elezione diretta del Capo dell'Esecutivo, con l'indicazione sulla scheda del capolista della coalizione.

Un lavoro di razionalizzazione e di uniformità dei metodi di elezione, risulta viepiù auspicabile, anche in considerazione del fatto che l'esito di ciascuna competizione politica finisce per influenzare, a volte, anche in maniera sensibile, quelle che si svolgeranno in periodi successivi.

In definitiva, sarebbe opportuno che le regole del gioco rispondessero a comuni logiche di fondo.

---

<sup>22</sup> In proposito, se si vuole, si può cfr. il nostro, *La democrazia paritaria nel solco del principio costituzionale meritocratico*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2011, 111 ss., e, ancor prima, *La legge sulla Valle D'Aosta sulla parità passa indenne l'esame della Corte*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2003, 366 ss.

### 6. *Il sistema elettorale del c.d. "Sindaco d'Italia".*

Da questo punto di vista la proposta – da ultimo avanzata dal Segretario del Partito Democratico – di estendere alle elezioni politiche **il sistema previsto per l'elezione del Sindaco** sembra idonea ad assicurare una maggioranza certa al candidato Premier e, dunque, stabilità all'azione di governo e a garantire ai cittadini di scegliere il Premier e i parlamentari **(con il sistema delle preferenze, con i collegi uninominali ovvero con una sistema di liste bloccate in cui siano chiaramente identificabili i candidati)**.

Se nessuno dei candidati alla carica di Primo Ministro ottiene al primo turno almeno il 50% dei voti si ricorre ad un secondo turno di coalizione.

Il secondo turno<sup>24</sup> avrebbe il pregio di unificare tutte le componenti dei partiti o delle coalizioni, che nel primo turno si sono “pesate”, verificando il loro consenso elettorale, attorno ad un programma e a un candidato, per conquistare il premio di maggioranza.

Invero, bisognerebbe individuare un meccanismo capace di disincentivare la formazione di coalizione fortemente eterogenee, utili per vincere la sfida elettorale ma inadatte a governare.

Al vincitore si assegna un premio pari al 60% dei seggi e il restante 40% viene suddiviso in maniera proporzionale tra le altre forze politiche che hanno superato la soglia del 5% dei voti.

### 7. *Il ritorno al Mattarellum*

Nel caso in cui le forze politiche optassero per il ritorno al *Mattarellum*, sarebbe auspicabile, realizzare un sistema maggioritario puro, con l'eliminazione del meccanismo del c.d. scorporo. Riscrivere, cioè, un sistema maggioritario, escludendo la quota del 25% distribuita con il metodo proporzionale.

Tuttavia, va osservato che il quadro politico odierno è profondamente mutato rispetto a quello dei decenni passati; si è assistito alla trasformazione da un assetto sostanzialmente bipolare a uno oramai tripolare, con tre forze politiche che si aggirano tra il 20% e il 30% dei consensi

Sicché, l'introduzione di un sistema maggioritario, sulla falsariga della legge Mattarella, potrebbe non garantire la vittoria netta di nessuna delle forze in campo. L'alternativa potrebbe essere rappresentata da un sistema maggioritario corretto con il doppio turno di collegio.

---

<sup>23</sup> Sul sistema delle preferenze, cfr. le riflessioni critiche contenute *infra*, al § 9.

<sup>24</sup> Sul doppio turno cfr. anche le riflessioni espresse, *supra*, nella nota n.1.

Viceversa sembra sconsigliabile, anche alla luce delle motivazioni contenute nella [sentenza n. 1 del 2014](#), la previsione di un premio di maggioranza nel caso in cui nessuno degli schieramenti in campo riuscisse ad ottenere la maggioranza necessaria per governare da solo.

Infatti, si tratterebbe di aggiungere ad un sistema maggioritario già di per sé distorsivo del principio di eguaglianza del voto un ulteriore meccanismo premiale tale da produrre una eccessiva sovra-rappresentazione di una coalizione rispetto alle altre, creando una vistosa disproporzione tra voti ottenuti e seggi attribuiti che difficilmente riuscirebbe a superare indenne lo scrutinio di costituzionalità.

#### 8. *L'Italicum*

Si tratta di un modello proporzionale – sul quale pare vi sia un accordo tra i maggiori partiti – elaborato su imitazione di quello vigente in Spagna per le elezioni politiche. Si prevede, per evitare l'eccessiva frammentazione del quadro politico – uno sbarramento del 5% per i partiti che facciano parte di una coalizione e dell'8% per le formazioni che non intendono coalizzarsi.

La ripartizione dei seggi tra i vari partiti avviene in un collegio unico nazionale, per evitare che i partiti di media dimensione non siano rappresentati in Parlamento.

Per il partito o la coalizione che raggiunga almeno il 35% dei voti su base nazionale si stabilisce un premio del 20% per garantire la governabilità (o in alternativa una soglia minima del 33% e un premio del 18%).

Il punto debole di questo meccanismo – anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale - potrebbe nascondersi proprio nell'effetto troppo “distorsivo” insito nel meccanismo premiale, legato alla bassa percentuale di voti minimi ottenuti per conquistarlo e/o alla percentuale troppo alta (20%) di premio.

Nel caso in cui nessun partito raggiungesse il 35% dei voti viene previsto un doppio turno di ballottaggio tra i primi due partiti.

I candidati dei vari partiti si presentano in circoscrizioni su base provinciale e si scelgono con liste bloccate e corte, che – secondo quanto afferma la Corte [nella sent. n.1 del 2014](#) – risultano in sintonia con la Costituzione perché in grado di assicurare all'elettore la conoscibilità delle persone eleggibili. Del resto, la circostanza che si tratti di liste corte composte da 3 o 4 nomi rende il sistema assai simile a quello dei collegi uninominali, laddove

il candidato è uno soltanto ma scelto dai partiti. I cittadini in un caso sono chiamati a scegliere un candidato (quello individuato dai partiti nel collegio uninominale) e nell'*Italicum* ne scelgono tre o quattro (quelli individuati dai partiti per i collegi plurinominali).

Un sistema di primarie per selezionare le candidature e il rispetto del principio dell'alternanza di genere renderebbe tale sistema di voto maggiormente in sintonia con le previsioni costituzionali.

#### 9. *Il sistema di voto per l'elezione del Senato della Repubblica.*

Partendo, ancora una volta, dal presupposto che il Senato divenga una Camera di rappresentanza territoriale, non collegata al Governo dal rapporto di fiducia, potrebbe essere adottato un sistema proporzionale, con soglie di sbarramento non eccessivamente elevate (3 / 4 per cento), per dare rappresentanza a partiti e a movimenti a vocazione localistica e identitaria. Siffatto sistema, infatti, mancando il legame fiduciario con il Governo, non sarebbe in grado di produrre ripercussioni negative ai fini della governabilità.

Le motivazioni contenute nella [sentenza n. 1 del 2014](#) che ha dichiarato l'illegittimità delle norme per l'elezione del Senato ricalcano quelle poste a base della censura di costituzionalità del meccanismo premiale previsto per la Camera dei Deputati.

In particolare, l'attribuzione del premio di maggioranza, per le elezioni del Senato della Repubblica, alla coalizione di liste o alle singole liste che abbiano ottenuto il maggior numero di voti validi espressi nell'ambito della circoscrizione, con cui si attribuisce alle medesime un numero di seggi ulteriore, necessario per raggiungere il 55% dei seggi assegnati alla regione costituisce una disciplina manifestamente irragionevole<sup>25</sup>.

Anche in questo caso – afferma la Corte - in difetto del raggiungimento della soglia minima, siffatto meccanismo premiale finisce per comprimere la rappresentatività dell'assemblea parlamentare in misura sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito: salvaguardare la stabilità del governo e l'efficienza decisionale del sistema<sup>26</sup>.

Ma la disciplina elettorale per il Senato evidenzia, altresì, l'inidoneità al raggiungimento dell'obiettivo perseguito anche su un diverso versante. L'ulteriore vizio della norma scrutinata riguarda, infatti, la circostanza che il premio venga attribuito su scala regionale, producendo l'effetto perverso che la maggioranza costituita in Senato “*sia il risultato casuale di una somma*

---

<sup>25</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 4 in diritto.

<sup>26</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 3.1 in diritto.

*di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale*<sup>27</sup>. Con l'effetto paradossale, pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea, di agevolare la formazione di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento.

Ora è chiaro che a sistema bicamerale "invariato", in virtù del quale il "Governo deve avere la fiducia delle due Camere" (art. 94, co.1) il rischio di vanificare l'obiettivo di realizzare un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo è altissimo, in aperta violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48 e 67 della Costituzione.

#### 10. *Il diritto dei cittadini di scegliere i parlamentari*

Si tratta di individuare un meccanismo che superi il sistema incostituzionale basato sulle liste bloccate, laddove quest'ultimo espropria gli elettori del diritto di selezionare chi deve rappresentarli.

Le censure di incostituzionalità contenute nella [decisione n. 1/2014 della Corte costituzionale](#), che hanno travolto le modalità di espressione del voto per l'elezione dei componenti della Camera e del Senato, previste nella legge Calderoli si fondano sulla circostanza che il voto espresso dall'elettore è "*un voto per la lista ed esclude ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti*". Si tratta "*di un voto di preferenza esclusivamente per la lista che – in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie come si è rilevato – contiene un numero assai elevato di candidati, che può corrispondere all'intero numero di seggi assegnati*"<sup>28</sup>.

Sicché, la libertà di scelta dell'elettore risulta compromessa posto che il cittadino è chiamato a determinare i parlamentari votando un elenco spesso assai lungo di candidati che difficilmente conosce. E d'altra parte le scelte operate dai partiti sull'ordine di presentazione delle liste non sempre soddisfa l'aspettativa dell'elettore, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito. In ragione di tutte queste caratteristiche la disciplina di voto contenuta nella l. n. 270, che è utile rammentarlo, rappresenta un *unicum* nel panorama nazionale e nei

---

<sup>27</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 3.1 in diritto.

sistemi comparati, viola la logica della rappresentanza consacrata nella Costituzione e incide negativamente sulla libertà di voto sancita nell'art. 48 Cost<sup>29</sup>.

E' chiaro – alla luce delle argomentazioni svolte dalla Corte – che “*sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte di seggi*”, così come altri “*caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte*”<sup>30</sup>, composto da un esiguo numero dei candidati da eleggere è tale da garantire l'effettiva conoscibilità degli eleggibili e con essa l'effettività della scelta e la libertà di voto, al pari di quanto avviene nel caso dei collegi uninominali.

A questo punto, tracciati i confini delle modalità di espressione del voto che sono in sintonia con il principio democratico e con il dettato costituzionale occorre ricercare il meccanismo più idoneo per la selezione dei parlamentari.

Il voto di preferenza, che non è utilizzato in nessun ordinamento (almeno di quelli più vicini al nostro: Germania, Francia, Spagna, Regno Unito) presenta numerose controindicazioni:

- a) aumenta a dismisura i costi della politica,
- b) si piega a una logica clientelare che rimette nelle mani dei potentati locali (se non addirittura della malavita organizzata) il controllo dei voti,
- c) espropria i partiti del loro compito di selezione dei candidati.
- d) aggiunge alla competizione fra coalizioni alternative e fra i partiti del medesimo schieramento anche quella fra candidati dello stesso partito.

Ma soprattutto, quel che è più grave, costituisce un *vulnus rispetto* allo stesso principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2°, Cost.), in quanto solo chi dispone di risorse economiche adeguate può decidere di presentare la propria candidatura, lasciando fuori dal diritto di partecipazione politica attiva i ceti economicamente più deboli della popolazione.

Il sistema consigliabile al fine di garantire un giusto rapporto tra elettori ed eletti rimane quello *basato sui collegi uninominali, in cui si ha una chiara identificabilità dei candidati che garantisce la libertà di scelta dell'elettore*.

Con il sistema maggioritario, nello stesso tempo, ai partiti resta affidata la responsabilità di indicare i candidati, meglio se con un sistema di elezioni primarie.

---

<sup>28</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 5.1 in diritto

<sup>29</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 3.1 in diritto

<sup>30</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 3.1 in diritto



Resta ferma la necessità che la legge preveda un chiaro divieto di “catapultare” dall’alto i candidati nei diversi territori, ove va tutelato il diritto delle collettività locali di scegliere un candidato che effettivamente li rappresenti.

In alternativa, si potrebbe introdurre un metodo di voto con un alto numero di piccole circoscrizioni<sup>31</sup>, allo scopo di consentire liste di dimensioni ridotte, formate da tre o quattro candidati, chiaramente identificabili, ovvero un sistema misto, mutuando il meccanismo prescelto nell’ordinamento tedesco<sup>32</sup> che prevede una parte di seggi da distribuire con i collegi uninominali e un’altra parte attraverso il sistema delle liste bloccate corte.

Le liste devono avere una composizione equilibrata tra uomini e donne, in modo che i candidati di ciascun genere rappresentano almeno il 40%, nel rispetto del principio della democrazia paritaria.

11. *La razionalizzazione del “Porcellum” compiuta dalla Corte costituzionale: il sistema proporzionale puro con la preferenza unica e senza premio.*

Nel solco del consolidato orientamento secondo cui in materia elettorale l’autoapplicabilità della normativa di risulta costituisce un punto fermo della giurisprudenza costituzionale, la parte della legge n. 270 del 2005 che resta in vigore per effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale è “*complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell’organo costituzionale elettivo*”<sup>33</sup>.

Così - dinanzi alla persistente inerzia del legislatore, dovendosi, in ogni caso, scongiurare l’eventualità di paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica - le nuove elezioni potranno avvenire con un sistema elettorale, depurato dal premio di maggioranza e con la possibilità di esprimere una preferenza, integrando la redazione delle schede elettorali da uno spazio per l’espressione della preferenza<sup>34</sup>.

Trova ulteriore conferma, anche nella decisione odierna, la tradizionale impostazione che annovera all’interno della categoria delle “*leggi costituzionalmente necessarie*” le leggi

---

<sup>31</sup> Il sistema elettorale spagnolo prevede che il *Congreso de los diputados* è composto da 350 parlamentari eletti direttamente in 52 circoscrizioni, con sistema proporzionale, con liste bloccate, nel rispetto dell’equilibrio di genere, corte e una soglia di sbarramento del 3%, applicata a livello circoscrizionale.

<sup>32</sup> Il *Bundestag* è composto da 598 membri ed è eletto con un sistema misto; metà dei seggi, 299, sono assegnati con un sistema maggioritario a turno unico, l’altra metà, 299, è assegnata con metodo proporzionale, con voto di lista bloccato di lista (in rapporto alla consistenza demografica dei *Laender*).

<sup>33</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 6 in diritto.

<sup>34</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 6 in diritto.

elettorali e come tali sottoponibili a referendum o a giudizio di costituzionalità a condizione che la parte residua sia comunque idonea a garantire la costante operatività dell'organo elettivo.

Ed invero, la permanente operatività delle leggi elettorali di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale va salvaguardata al fine di scongiurare il rischio di una paralisi dei poteri dello Stato. Infatti, *“l'organo a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure momentaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge elettorale”* ([sent. Corte cost. n. 29 del 1987](#)).

12. *La Corte fa chiarezza: il Parlamento attuale è pienamente legittimo.*

La motivazione della Corte ha ritenuto di dover ribadire che la sentenza di annullamento produrrà i suoi effetti “esclusivamente” in occasione di una nuova consultazione elettorale. Quest'ultima dovrà avvenire o con la normativa di risulta prodotta dalla decisione, ovvero secondo la disciplina di una nuova legge elettorale eventualmente adottata, *medio tempore*, dalle Camere.

Sembra chiara la ragione che ha indotto i giudici costituzionali a puntualizzare quali fossero gli effetti, peraltro scontati, della [sentenza n. 1 del 2014](#). Si è ritenuto di dover sgombrare il campo da possibili fraintendimenti circa l'efficacia della stessa.

Ed, invero, la Corte chiarisce – richiamando la propria giurisprudenza - che il termine “retroattività”, riferito alle sentenze di accoglimento, vale unicamente per i rapporti pendenti, *“con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida”* ([sent. n. 139/1984](#)). Ne consegue che le consultazioni elettorali già svolte, ancorché in applicazione di una legge poi dichiarata incostituzionale, costituiscono un fatto concluso e pertanto nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione *“neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali”*.

Il principio fondamentale di continuità dello Stato trova, infatti, la sua naturale declinazione nella necessaria ed indefettibile nel carattere stabile dei suoi organi costituzionali – scolpito a chiare lettere negli art. 61 e 77, 2 comma Cost. - che non possono *“in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare”*<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Cfr. [Corte cost. n. 1/2014](#), 6 in diritto.

Questo passaggio della motivazione trova giustificazione nell'esigenza di mettere al riparo, da qualunque tentativo di depotenziamento, la piena legittimità delle Assemblee, anche a presidio della sua azione futura.

Le Camere attualmente in carica, ancor più dopo la precisazione della Corte costituzionale, godono dell'“agibilità” politico – istituzionale. Ma il presupposto per ridare dignità all'istituzione parlamentare passa dall'approvazione della riforma dell'architettura istituzionale e di una buona legge elettorale, evitando il rischio che sia nuovamente inficiata da violazioni della Costituzione.

Sarebbe davvero imperdonabile se le forze politiche girassero ancora una volta a vuoto, lasciando che il prossimo appuntamento elettorale si svolga con la soluzione legislativa prodotta, giocoforza, dalla attività della Corte costituzionale.

Dal naufragio, stavolta, difficilmente sarà possibile salvarsi.