

SENATO DELLA REPUBBLICA

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

**(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO
E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

giovedì 19 ottobre 2017

***AUDIZIONE INFORMALE
IN TEMA DI RIFORMA ELETTORALE***

La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale*

Ringrazio il Presidente senatore Salvatore Torrisi dell'onore che mi ha riservato invitandomi a dare il mio contributo in questa audizione, nella speranza di poter essere utile ai lavori della Commissione.

A questo fine, con riguardo al testo di legge sottoposto alla vostra attenzione, intendo limitarmi a segnalare alcuni punti, per la verità strutturali, che a mio modo di vedere rischiano di essere in contrasto con la Costituzione e dunque provocare una nuova, drammatica, dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge elettorale.

Schematizzando, si tratta di sei rilievi:

1. Il voto congiunto, meccanismo che sembra violare il principio di uguaglianza (artt. 3 e 48 Cost.);
2. La trasmissione del voto per il candidato uninominale alle liste che lo appoggiano o da una lista sotto la soglia per l'accesso alla rappresentanza ad una lista che la supera, disposizioni che violano il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e quello del voto personale e diretto (artt. 48 e 56 Cost.);
3. Il sistema di trasposizione dei seggi dai livelli superiori ai collegi plurinomiali e le sue conseguenze in tema di ammissibilità delle liste bloccate e di traslazione dei seggi da un collegio plurinominale all'altro, disciplina che potrebbe violare la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di conoscibilità degli effetti del voto e l'art. 56 Cost.

* Audizione del Prof. Lorenzo Spadacini, ricercatore di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia. In relazione alla tempistica – effettivamente sincopata – dell'iter del disegno di legge, consegna un testo provvisorio, riservandomi di presentarne in seguito uno definitivo, più meditato e preciso tanto sotto il profilo tecnico che quello linguistico.

4. Le disposizioni speciali relative al Trentino - Südtirol, che sembrano violare il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) ed anche il principio di tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.).
5. Le disposizioni della delega legislativa, incompatibili con gli standard minimi di democraticità e di garanzia dell'uguaglianza del voto (artt. 1 e 3 Cost.).
6. La presenza di soglie nazionali al Senato, in contrasto con l'art. 57 Cost.

1. Il voto congiunto e la violazione del principio di uguaglianza (art. 3 e 48 Cost.).

Il sistema elettorale proposto si svolge su un doppio canale, i collegi uninominali con formula maggioritaria, da un lato, i collegi plurinominali con formula proporzionale, dall'altro.

Ciononostante, all'elettore è attribuito un unico voto: ciò è esplicitamente confermato dalle disposizioni introduttive al sistema elettorale vero e proprio (art. 4, comma 2, del Dpr 361/57, come verrebbe novellato), da quelle relative alla modalità di espressione del voto (nuovo art. 59-*bis* del Dpr), nonché dalle istruzioni per l'elettore che sono riportate sul retro della scheda (nuovo art. 31, comma 5 del Dpr).

L'unitarietà del voto può essere criticata dal punto di vista della sua opportunità o del grado (scarso) di libertà che riconosce all'elettore. Da questo punto di vista, si tratta però di una scelta, molto criticabile, che può essere fatta rientrare nella discrezionalità del legislatore.

La necessaria congiunzione del voto sembra però violare il principio di uguaglianza, ex artt. 3 e 48 Cost. L'elettore che vota per il candidato vincente nel collegio uninominale, infatti, all'esito delle elezioni deve considerarsi pienamente rappresentato: il suo candidato è stato eletto. In realtà non solo è rappresentato ma è anche sovrarappresentato. È noto infatti che nel collegio uninominale *the winner takes all* – dicono gli inglesi – perché l'intera posta in gioco è appannaggio degli elettori vincenti. Nel contesto del collegio uninominale, che gli elettori del candidato vincente siano (sovrar)rappresentati e quelli dei candidati perdenti non lo siano affatto non costituisce una violazione del principio di uguaglianza, perché tale esito è imposto dall'unicità del seggio in palio nel collegio uninominale. Conformemente al principio di uguaglianza, dunque, gli elettori dei candidati di minoranza nel collegio uninominale non ottengono nulla: i loro voti sono improduttivi di rappresentanza.

Nel sistema proposto, però, i voti degli elettori di un candidato uninominale vincente, nonostante abbiano già trovato rappresentanza, vengono contati un'altra volta, essendo utili anche all'aggiudicazione di un seggio della quota proporzionale.

Si tratta della stessa questione che si era posta con il Mattarellum, che pure prevedeva due canali di partecipazione, uninominale maggioritario da un lato, proporzionale per liste o gruppi di candidati dall'altro. In quel contesto si era inserito l'istituto dello "scorporo", sulla base del quale i voti che hanno già prodotto rappresentanza nel collegio uninominale (cioè quelli degli elettori del candidato vincente) non venivano contati ai fini del riparto proporzionale. Se avessero partecipato anche alla ripartizione proporzionale, infatti, quegli elettori, già sovrarappresentati avendo vinto il collegio uninominale, avrebbero ottenuto irragionevolmente un surplus ulteriore di rappresentanza. In sostanza si sarebbe realizzato un sistema attraverso il quale alcuni elettori valgono di più, ed altri

valgono di meno, violando il principio di uguaglianza. Con lo scorporo, invece, dalle cifre elettorali con cui le liste partecipano al riparto proporzionale vengono sottratti i voti ottenuti dai candidati nei collegi uninominali collegati che siano risultati vincenti. Quando si tratta di candidati collegati a più liste, lo scorporo dei voti veniva correttamente ripartito in modo proporzionale tra le liste.

Per evitare il vizio di costituzionalità rispetto al parametro dell'uguaglianza del voto, alternativamente all'adozione dello scorporo, occorrerebbe reimpostare la proposta riconoscendo all'elettore due voti: uno per il collegio uninominale maggioritario, l'altro per i collegi plurinominali con formula proporzionale (nel Mattarellum per la Camera dei deputati, scorporo e separazione del voto erano soluzioni presenti congiuntamente). In assenza di scorporo, solo se i voti sono due, allora tutti gli elettori potrebbero dirsi trattati ugualmente. Tutti i voti per il collegio uninominale avrebbero lo stesso peso, così come tutti i voti per la parte proporzionale.

Tuttavia, se i voti sono due, allora cade l'impianto del sistema. Se i voti sono due, infatti, l'elettore deve scegliere autonomamente per il collegio e per le liste. Perché i voti siano due, il voto in un circuito deve poter essere un voto diverso da quello espresso nell'altro circuito. Dunque non si può accettare il meccanismo di trasmissione dei voti dati ad una lista al candidato sostenuto da quella lista né il viceversa, così come non è accettabile il divieto di votare per un candidato e la lista che appoggia un candidato diverso.

In conclusione sul punto, l'unicità del voto per due circuiti rappresentativi diversi, in mancanza di almeno uno dei due correttivi proposti (disgiunto o scorporo) rischia di violare l'uguaglianza del voto, determinando un peso irragionevolmente più elevato del voto di alcuni elettori e la irragionevole sottorappresentazione di altri, in violazione degli artt. 3 e 48 Cost.

2. La trasmissione del voto per il candidato uninominale alle liste che lo appoggiano e quella da una lista sotto la soglia per l'accesso alla rappresentanza ad una lista che la supera di fronte al principio di uguaglianza (art. 3) e a quello del voto personale e diretto (art. 48 e 56).

Nella proposta di legge in discussione, si prevede che il voto espresso in favore del solo candidato nel collegio uninominale, senza che l'elettore abbia selezionato alcuna delle liste che lo appoggiano, venga a queste trasmesso. Nel caso in cui quel candidato sia collegato ad una coalizione di liste, si prevede che tale voto sia suddiviso *pro quota* tra le liste della coalizione, secondo la proporzione fissata da quegli elettori che, avendo votato quel candidato, hanno altresì espresso una preferenza per una di quelle liste.

La trasmissione del voto dal candidato uninominale alle liste, però, sembra violare i principi di libertà del voto (art. 48 Cost.), nonché il principio del voto personale (art. 48 Cost.) e diretto (art. 56 Cost.). Infatti, gli elettori che selezionano il solo candidato nel collegio uninominale ma non votano alcuna delle liste che lo sostengono, in sostanza vengono espropriati del proprio voto dagli elettori che, votando per lo stesso candidato nel collegio, esplicitano anche una preferenza per una delle liste che lo sostengono. Costoro, pertanto, si interpongono tra il voto dell'elettore e la sua destinazione finale a favore di una o dell'altra lista, così che il voto del primo elettore non è più né libero, né diretto né personale. Se si guarda in controluce il meccanismo, inoltre, ci si avvede che esso viola anche il principio di uguaglianza, perché si realizza un marchingegno in cui alcuni

elettori (quelli che esprimono il voto per una lista in coalizione) contano di più degli altri (quelli che votano per liste singole), potendo dirigere, con il proprio voto, anche il voto altrui.

Non a caso, nella pur fantasiosa panoplia dei sistemi elettorali italiani, è sempre stata prevista solamente la soluzione opposta: che il voto dato ad una lista sia trasmesso al candidato comune a più liste (per esempio da ciascuna delle liste che lo appoggia al candidato Sindaco comune). Questa trasmissione, infatti, è sì imposta dalla legge, ma univocamente, per cui non vi è alcuna interposizione di altri elettori tra l'espressione di voto ad una lista e la sua destinazione al candidato comune. In questi termini, pertanto, si tratta di una soluzione criticabile solo sul piano dell'opportunità. La soluzione della proposta di legge, invece, è discutibile proprio sul piano della sua costituzionalità.

Analogamente, si prestano alla medesima censura le regole sul trasferimento dei voti delle liste di una coalizione che restino sotto le soglie per accedere al riparto dei seggi ma che ottengano più dell'1% dei voti a favore delle altre liste che appartengono alla medesima coalizione e che siano sopra soglia. Si tratta di regole che sembrano violare nuovamente i principi del voto libero, personale e diretto. Tali voti, espressi a favore di una lista, finiscono infatti per fruttare seggi ad altra lista sulla base del voto di elettori diversi da quello che l'ha espresso. In questo caso, peraltro, il trasferimento del voto di un elettore che nel suo collegio plurinominali abbia votato per una lista tra l'1 ed il 3% collegata in coalizione con altre liste potrà fruttare seggi ad una lista che nemmeno è inclusa nella coalizione che egli ha potuto vedere sulla scheda (le coalizioni, infatti, non sono uguali in tutte le circoscrizioni, alcuni "partner" potendo mancare in alcune circoscrizioni, mentre il trasferimento del voto avviene a livello nazionale a favore di tutte le liste coalizzate tra loro).

Anche nella legge Calderoli si prevedeva un meccanismo analogo. Tuttavia, una questione di tal fatta non è mai stata sollevata di fronte alla Corte costituzionale e dunque resta aperta la possibilità che venga fatta valere in futuro.

Sottolineo poi un'ulteriore peculiarità che è assimilabile a questo sistema di irragionevole trasferimento di voti. Segnalo che la proposta organizza un sistema che consente che un candidato sia eleggibile per conto di una lista ed anche per conto di un'altra. È il caso di un candidato uninominale, il quale può essere incluso in una delle liste che lo sostengono. Quando fosse sconfitto nel collegio uninominale, egli potrebbe essere proclamato eletto per la lista nella quale è incluso. Lo stesso, però, può finire per essere eletto anche per ogni altra lista che lo sostiene. Quando una di queste liste, ha esaurito i candidati, recupera il candidato nel collegio uninominale non eletto. Costui, dunque, può essere eletto per una qualsiasi delle liste che lo sostengono. Noto, però, che ogni lista ha depositato un programma diverso. Qual è il programma da riferire, dunque, al candidato nel collegio? Ma, al di là di questa considerazione, a me pare che la disposizione sia in contrasto con la libertà di voto dell'elettore, con il principio per cui l'elettore deve conoscere gli effetti del suo voto e con l'uguaglianza delle chances tra i candidati.

3. Il sistema di trasposizione dei seggi dai livelli superiori ai collegi plurinominali e le sue conseguenze in tema di ammissibilità delle liste bloccate tra conoscibilità degli effetti del voto e uguaglianza degli elettori

Si dice che la Corte Costituzionale abbia dato il via libera alle liste bloccate purché "corte". In verità, la Corte nella sentenza n. 1 del 2014 ha spiegato che la mancanza di preferenze è ammissibile nella misura in cui la legge garantisca «l'effettiva conoscibilità degli stessi [i candidati] e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto» (punto 5.1 del Considerato in diritto della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale). Si tratta di un principio che ha ricevuto una strumentale banalizzazione nel dibattito pubblico, all'interno del quale esso è finito per equivalere all'esigenza di liste "corte", contenenti cioè un numero esiguo di candidati che perciò stesso sarebbero conoscibili all'elettore.

Il principio affermato dalla Corte costituzionale, correttamente inteso, implica invece ben altro: esso afferma che l'elettore, nell'esprimere il voto, deve essere posto nella condizione di conoscere gli effetti che il suo voto determinerà non solo nella distribuzione dei seggi ma anche nella individuazione dei candidati. Così inteso, il principio affermato dalla Corte costituzionale non è soddisfatto dalla sola predisposizione di un sistema che presenti liste "corte" comunque esse siano disciplinate.

Il sistema dei collegi plurinominali di modeste dimensioni (funzionale a introdurre liste corte in modo da consentire che siano bloccate) realizza un sistema che produce slittamenti veramente consistenti di voti e seggi da un collegio all'altro. Ciò, d'altra parte, è necessario in un sistema che assegna i seggi a livello nazionale ma prevede che la presentazione delle candidature e l'espressione del voto si svolgano a livello di collegio plurinomiale.

All'esito del meccanismo di trasposizione della distribuzione nazionale dei seggi a livello di collegio plurinomiale, in effetti si verificherà che in alcuni collegi si eleggerà un deputato di una lista anche con soli 10.000 voti e nello stesso collegio potrà capitare che altra lista ottenga ugualmente un seggio con 100.000 voti o che una lista con 70.000 non ne ottenga alcuno. Capiterà anche che una lista con più voti ottenga meno seggi di una lista che abbia ottenuto un numero di voti inferiore. Si tratta di un fenomeno che viola il principio di uguaglianza del voto. Ma su questa conclusione, buona parte della dottrina non concorda (considerando che tali slittamenti possano ritenersi accettabili visto che essi fanno salva l'uguaglianza del voto a livello nazionale). A prescindere da quest'ultimo rilievo, però, si tratta di un meccanismo che impedisce all'elettore di conoscere l'effetto che il suo voto produce in termini di selezione del candidato. L'elettore, infatti, riceve una scheda che include una lista di candidati ma, all'esito delle operazioni di distribuzione nazionale dei seggi e della loro trasposizione locale, il suo voto avrà prodotto l'assegnazione del seggio a favore sì della lista votata ma in altro collegio plurinomiale, dove quella lista era composta da una serie di candidati che quell'elettore non ha mai conosciuto né poteva conoscere. Tolte le finzioni giuridiche, dunque, il progetto di legge realizza un sistema in cui la lista è effettivamente lunghissima, pari all'insieme di tutte le liste con lo stesso simbolo presentate nei diversi collegi plurinominali. Per essere più precisi, in effetti, se si unisce questa considerazione a quella di cui al paragrafo precedente, il voto dell'elettore potrà produrre un eletto che sia incluso in una qualsiasi delle liste che appartengono alla coalizione che ha votato in uno qualsiasi dei collegi plurinominali dove esse si sono presentate.

Il meccanismo proposto, dunque, non consente la conoscibilità dei candidati e, conseguentemente, la libera scelta degli elettori. Esso, quindi, non appare conforme alle sentenze 1 del 2014 e 35 del 2017 della Corte costituzionale.

Una questione diversa, che pure si propone, è quella relativa a una diversa forma di slittamento dei seggi, quella tra collegio e collegio. Il sistema congegnato, infatti, prevede che, all'esito della trasposizione della distribuzione nazionale dei seggi, i collegi plurinominali possano perdere anche 2/3 seggi (nonostante siano molto piccoli). Ciò sembra violare l'art. 56 Cost., che stabilisce il numero dei seggi che debbono essere assegnati alle circoscrizioni avvenga sulla base della popolazione di ciascun collegio.

A tal proposito, la sentenza n. 35/2017 ha specificato che «Sostenere che i contenuti precettivi dell'art. 56, quarto comma, Cost. si riferiscano soltanto al momento antecedente alle elezioni, ossia alla sola ripartizione dei seggi fra le diverse circoscrizioni e non anche alla fase della loro assegnazione alle liste dopo le elezioni, autorizzerebbe il sostanziale aggiramento del significato della norma costituzionale. Essa non si limita, invero, a prescrivere che i seggi da assegnare a ciascuna circoscrizione siano ripartiti in proporzione alla popolazione, prima delle elezioni. Essa intende anche impedire che tale ripartizione possa successivamente esser derogata, al momento della assegnazione dei seggi alle diverse liste nelle circoscrizioni, sulla base dei voti conseguiti da ciascuna di esse» (10.2 del Considerato in diritto). Secondo la Corte, dunque, occorre che la dotazione iniziale dei seggi di ciascuna ripartizione territoriale sia rispettata, ancorché siano tollerabili alcuni scostamenti, sempre che abbiano il carattere della marginalità. Infatti, nell'*Italicum* «la traslazione di un seggio da una circoscrizione ad un'altra costituisce, nella procedura di assegnazione dei seggi, un'ipotesi residuale, che può verificarsi, per ragioni matematiche e casuali, solo quando non sia stato possibile, applicando le disposizioni vigenti, individuare nessuna circoscrizione in cui siano compresenti una lista eccedentaria ed una deficitaria con parti decimali dei quozienti non utilizzati» (10.2 del Considerato in diritto).

Nel caso della proposta in esame, gli scostamenti sono residuali con riguardo, come nel caso dell'*Italicum*, a quelli tra circoscrizione e circoscrizione (si tratta infatti della stessa disciplina). Gli scostamenti tra circoscrizione e circoscrizione previsti nella proposta all'attenzione del Senato, pertanto, dovrebbero essere esenti da censure di costituzionalità sul punto.

Come detto, tuttavia, non sono affatto residuali gli scostamenti contemplati con riguardo ai collegi plurinominali.

Che tale fenomeno sia rilevante ai sensi dell'art. 56 Cost può mettersi in dubbio sulla base della lettera della Costituzione e della lettera del disegno di legge. La prima si riferisce alle circoscrizioni, mentre lo slittamento che si denuncia si riferisce ai collegi. Naturalmente, però, la denominazione formale della ripartizione territoriale adottata dalla legge non prova nulla, poiché, altrimenti, al legislatore basterebbe cambiare denominazione per aggirare l'art. 56 Cost.

Da questo punto di vista, si deve considerare che nel sistema della proposta all'esame del Senato è a livello di collegi plurinominali – e non di circoscrizioni – che si presentano le candidature ed è con riguardo a quel livello che vengono stampate le schede che contengono le possibilità di scelta degli elettori ed è quello in corrispondenza del quale il voto è espresso. È dunque necessariamente quello il livello rilevante ai fini dell'art. 56 e non quello delle circoscrizioni maggiori, la cui funzione, è del tutto marginale nella dinamica della legge.

Si consideri, peraltro, che la stessa sentenza della Corte costituzionale, con riguardo all'Italicum, che poneva un identico problema, specifica di non poter affrontare la questione solo perché « Il rimettente [...] si limita a lamentare lo slittamento tra circoscrizioni, e [...] non si interroga sull'eventualità che l'art. 56, quarto comma, Cost. esprima un principio vincolante anche per la distribuzione dei seggi nei collegi, cioè in relazione ad ambiti territoriali più ridotti rispetto alle circoscrizioni». La Corte sembra dunque indicare la strada per accedere ad un suo giudizio probabilmente sfavorevole alla legge anche su questo punto.

A prescindere dall'art. 56 Cost., in ogni caso, la variazione del numero dei seggi attribuiti ad un collegio sulla base della popolazione si riverbera altresì sul principio di uguaglianza di cui agli artt. 3 e 48 Cost., dal momento che gli elettori del collegio che perde seggi risulterebbero sottorappresentati e quelli del collegio che ne guadagna, per converso, sovrarappresentati.

4. Le disposizioni speciali relative al Trentino - Südtirol, che violano il principio di uguaglianza ed anche il principio di tutela delle minoranze linguistiche.

L'adozione di una disciplina specifica per il Trentino - Südtirol deroga al principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione. Per essere costituzionalmente ammissibile, tale deroga deve trovare fondamento costituzionale. Tale fondamento è evidentemente reperito nel principio di tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. Così, si tratta di bilanciare due principi apparentemente in contrasto: il principio di uguaglianza di tutti i cittadini e il principio di tutela delle minoranze. Ora, quando si tratti di effettuare un bilanciamento tra diversi principi costituzionali, il legislatore è tenuto a ricorrere – per utilizzare un'espressione anglosassone – al *least restrictive means*, cioè «allo strumento che permette di ottenere l'obiettivo prefissato con il minor sacrificio possibile di altri diritti o interessi costituzionalmente protetti» (M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, Conferenza trilaterale della Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, in www.cortecostituzionale.it).

Spesso il giudizio circa l'individuazione del mezzo più idoneo per garantire un principio costituzionale che nel contempo presenti il carattere meno pregiudizievole rispetto a un altro principio in contrasto ad esso è un giudizio complicato e comunque soggetto a valutazioni opinabili. Non è tuttavia questo il caso. In effetti, esiste un'unica disposizione nella disciplina elettorale adottata a livello generale che comprime il principio di tutela delle minoranze linguistiche: si tratta dello sbarramento nazionale del 3% per essere ammessi alla distribuzione dei seggi. Il mezzo meno contrastante con il principio di uguaglianza per realizzare la piena tutela delle minoranze linguistiche è dunque rappresentato da una deroga per le rispettive liste (o candidature singole) rispetto alla soglia di sbarramento del 3%. È la soluzione cui era più opportunamente informata persino la stessa legge Calderoli.

Segnalo però che la soglia del 20% nella circoscrizione Trentino - Südtirol equivale grosso modo al 40% in Südtirol: questa soglia è irragionevole. È contraria alla tutela della minoranza tedesca, la quale, nonostante goda di una popolazione sufficiente ad eleggere un numero plurimo di seggi, se vuole darsi un sistema di rappresentanza pluralistico, a ciò è impedita da una soglia irragionevolmente alta. Dunque la soglia è troppo alta e non è compensata - ma aggravata - dall'aggiunta della vittoria di 2 collegi uninominali quale criterio alternativo (di nuovo, si tratta di

una soglia che impedisce una rappresentanza plurale della minoranza, posto che i collegi uninominali in Südtirol sono 3). È dunque una soglia maliziosa, illegittimamente volta ad imporre alla minoranza tedesca di essere rappresentata da un solo partito.

Il punto però è questo: aggiustata la soglia del 3%, nessun'altra deroga alla disciplina generale è giustificata e dunque costituzionalmente legittima.

Viceversa, nella proposta alla vostra attenzione non solo si stabilisce tale deroga, ma si deroga altresì al rapporto tra quota di seggi da destinare ai collegi uninominali e quota di seggi da affidare alla parte proporzionale. In Trentino - Südtirol, alla Camera ci saranno 6 collegi uninominali su 11 (e non 4 o 5), e solo 5 per la parte proporzionale (e non 6 o 7). Al Senato addirittura, su 7 seggi disponibili, 6 (anziché 3 e 4) sono uninominali maggioritari ed il settimo è farisaicamente considerato "proporzionale" ma, assegnando un solo seggio, è naturalmente maggioritario a sua volta.

Si tratta di deroghe non giustificate dalla necessità della tutela della minoranza e dunque - a mio modo di vedere - esse risultano illegittime costituzionalmente. Ne consegue, dunque, che la disciplina speciale introdotta per il Trentino - Südtirol non realizza un adeguato bilanciamento tra principio di uguaglianza e tutela delle minoranze linguistiche. La deroga, pertanto, appare in contraddizione con l'art. 3 Cost., l'art. 48 comma 2 Cost., con riguardo all'uguaglianza del voto, e con lo stesso art. 6 Cost., in quanto potenzialmente lesiva degli stessi diritti delle minoranze.

5. Le disposizioni della delega legislativa, incompatibili con gli standard minimi di democraticità.

Occorre fare una premessa: in un sistema a collegi uninominali maggioritari, l'uguaglianza del voto è condizionata da un'equa ripartizione dei seggi. In mancanza, un sistema a collegi uninominali maggioritari viola il principio di uguaglianza del voto. Un ritaglio malizioso dei collegi uninominali, quando associati a una formula maggioritaria (è diverso il caso in cui ai collegi sia associata una formula proporzionale, come nel sistema tedesco o in quello del Senato vigente fino al 1993), può infatti spostare l'esito del voto di decine e decine di seggi (gerrymandering). Se il sistema di costruzione dei collegi non rispetta una procedura che garantisca l'uguaglianza del voto è dunque passibile di dichiarazione di illegittimità costituzionale delle relative disposizioni.

Nella proposta di legge all'attenzione del Senato, il disegno dei collegi elettorali, in sede di prima applicazione (che peraltro è la più rilevante, visto che poi i collegi saranno soltanto aggiustati), è affidato al Governo, che deve determinare i collegi con un decreto legislativo entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge.

Il governo, a tal fine, «si avvale» di una Commissione di 10 esperti in materia, presieduta dal Presidente dell'Istat.

Per compiere un'operazione così delicata sul piano della uguaglianza del voto, la Commissione dovrebbe essere davvero indipendente, non nominata dal Governo. Nel Mattarellum, per esempio, erano i Presidenti di Camera e Senato a provvedere alla nomina. Peraltro, allora, era in carica il Governo Ciampi, che si contraddistingueva per avere un profilo politico assai sfumato e per godere della stima della stessa opposizione. Inoltre, gli stessi Presidenti delle Camere erano stati eletti

secondo una prassi (che si sarebbe interrotta proprio nella legislatura seguente) che prevedeva un accordo sui loro nomi tra tutte le principali forze parlamentari. Entrambe le condizioni non sussistono invece oggi. Ne consegue che oggi dovrebbe opportunamente immaginarsi una procedura maggiormente garantita rispetto a quella ideata nel 1993. Dovrebbe forse immaginarsi, dunque, l'istituzione allo scopo di una commissione eletta direttamente dal Parlamento a maggioranza qualificata. La proposta di legge, invece, prevede una procedura meno garantista di quella del 1993.

Quando, in passato, il legislatore ha affidato il compito della determinazione dei collegi attraverso una delega al Governo, la procedura prevista, inoltre, era diversa. I collegi del 1993 venivano materialmente delineati dalla Commissione indipendente e, se il Governo intendeva discostarsi, doveva quantomeno inviare al Parlamento una relazione contenente le motivazioni che avevano giustificato la modifica del progetto presentato dalla Commissione. Nel testo in esame, invece, sembrerebbe che sia lasciata una completa discrezionalità del Governo nel discostarsi dal lavoro della Commissione che pure il Governo stesso nominerà. Come già detto, peraltro, si deve tener conto delle particolari caratteristiche del governo che riceveva l'incarico di disegnare i collegi nel contesto del Mattarellum.

Nel sistema delineato dalla proposta, il tempo concesso per il disegno dei collegi, inoltre, è eccessivamente breve: si tratta di stabilire un complessivo numero di più di 200 collegi alla Camera e più di 100 al Senato (oltre ai collegi plurinominali). Materialmente, inoltre, i collegi dovranno essere predisposti in meno di 15 giorni poiché la legge prevede che «lo schema del decreto legislativo» deve essere trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si devono pronunciare nel termine di quindici giorni dalla data di trasmissione.

Nell'Italicum, i giorni a disposizione erano quantomeno 90, per un'operazione che comunque era molto meno complessa e molto meno rischiosa (non si trattava di collegi con formula maggioritaria) di quella prevista dal testo di legge in discussione. Nel Mattarellum, invece, per la predisposizione dei collegi uninominali erano previsti 4 mesi dall'entrata in vigore della legge. In Gran Bretagna la revisione dei collegi è un'operazione che dura normalmente anni.

Per quanto attiene alle successive revisioni dei collegi elettorali, si prevede che il Governo debba aggiornare ogni tre anni la composizione della commissione di esperti. Non si comprende a quale fine si preveda tale rinnovo. I collegi, infatti, dovrebbero essere rivisti solamente a seguito di un nuovo censimento generale. Le successive revisioni, inoltre, non saranno approvate con decreto da parte del Governo. A tal proposito la delega prevede che per le future revisioni dei collegi, il Governo possa presentare un disegno di legge al Parlamento. Con ciò viene modificato il soggetto che determina i collegi (ora il Governo, domani il Parlamento), il che implica che gli estensori del testo sono consapevoli della scarsa compatibilità democratica della procedura adottata in prima applicazione. La revisione triennale, tuttavia, desta qualche sospetto, dal momento che apre alla possibilità che, cambiata la maggioranza, pur in assenza di un nuovo censimento, la nuova maggioranza proceda ad un nuovo disegno dei collegi.

Quanto al merito, la popolazione di ciascun collegio uninominale può scostarsi dalla media della popolazione dei collegi della circoscrizione fino al 20% in eccesso o in difetto.

Si tratta di una soglia eccessivamente elevata. Una soglia del 20% in eccesso e in difetto per fissare il margine di tolleranza di diversità nella consistenza dei collegi crea un divario eccessivo nella capacità rappresentativa degli elettori nei diversi collegi. Essi, alla Camera, potranno variare da 200.000 a 300.000 elettori circa e al Senato da 400.000 a 600.000 elettori circa (salve le Regioni, che godono della riserva di 7 senatori, per le quali le cifre saranno notevolmente diverse).

Non a caso, nel Mattarellum la soglia di tolleranza era del 10% in eccesso o in difetto e in Gran Bretagna essa è fissata al 5%. È interessante poi sottolineare poi come nel Codice di buona condotta in materia elettorale, la Commissione di Venezia ha ritenuto opportuno indicare che, al fine di garantire l'eguaglianza elettorale, lo scarto massimo ammissibile non dovrebbe superare il 10% in eccesso o difetto rispetto alla media dei collegi, e in ogni caso non può superare il 15%, salvo che siano previste delle circostanze speciali (es. tutela minoranze o entità amministrative di bassa densità di popolazione.)

Una soglia di questa entità, inoltre, facilita la possibilità del gerrymandering.

Se si uniscono i rilievi di metodo a quelli di merito, si capisce che il meccanismo congegnato non sembra corrispondere alle esigenze di tutela dell'uguaglianza del voto e così ciascuna delle disposizioni criticate potrebbe venir censurata sul piano della legittimità costituzionale.

6. La presenza di soglie nazionali al Senato, in contrasto con l'art. 57 Cost

Per quanto riguarda le disposizioni costituzionali (in particolare il significato dell'espressione "base regionale" di cui all'art. 57 Cost.), che specificamente regolano l'elezione del Senato, la dottrina costituzionalistica è notoriamente divisa. Offro la mia opinione alla Commissione, nella speranza che essa possa essere valutata, al di là di aprioristiche valutazioni o predeterminazioni, rispetto agli argomenti che cercherò di sottoporre alla vostra attenzione.

1. Il primo argomento ha carattere storico. Nell'Italia repubblicana, fino a ora tutte le leggi elettorali per il Senato hanno escluso di ricorrere ad un livello sovraregionale al fine di effettuare calcoli elettorali rivolti all'attribuzione dei seggi. Era così sulla base dell'impianto della legge con formula proporzionale ma basata su collegi uninominali utilizzata fino al 1993. Essa, infatti, prevedeva che l'assegnazione dei seggi che non fossero stati attribuiti in sede di collegio uninominale – virtualmente pressoché tutti, dato che, al fine di vincere direttamente il collegio uninominale, occorreva superare l'inarrivabile quorum del 65% dei voti validi, condizione raramente verificatasi – fosse ripartita con formula proporzionale tra i gruppi di candidati presentati nella regione, senza prendere in considerazione i voti ottenuti dagli stessi gruppi in altre regioni. Questo aspetto rimase invariato anche con l'introduzione della legge c.d. Mattarella, che ereditava dalla precedente il sistema di attribuzione regionale dei seggi non assegnati nei collegi uninominali, ancorché essi, in virtù dell'abrogazione referendaria della predetta soglia del 65%, venissero ridotti ad un quarto del totale in ogni regione. Ed anche la c.d. legge Calderoli, in vigore dal 2005, non prevede alcuna circoscrizione nazionale al fine dell'attribuzione dei seggi, anche a costo di dar vita ad un sistema di premi regionali. Dunque, nessuna delle leggi elettorali che si sono succedute al fine di determinare l'attribuzione dei seggi del Senato della Repubblica si è finora posta in contrasto rispetto a una lineare interpretazione dell'art. 57 Cost. secondo la quale deve intendersi preclusa la possibilità di adottare meccanismi elettorali che prevedano calcoli a livello nazionale.

2. Il secondo argomento attiene, in certa misura e in senso lato, a profili giurisprudenziali. In merito al contenuto esatto dell'art. 57 Cost., non risulta l'esistenza di giurisprudenza della Corte costituzionale. Tuttavia, è noto che un'interpretazione restrittiva dell'art. 57 Cost. fu alla base dell'intervento del Presidente Ciampi, nell'ambito dell'esercizio di quella che oggi viene denominata funzione di *moral suasion*. Il Presidente Ciampi, infatti, ebbe ad anticipare alle forze politiche dell'allora maggioranza, che, qualora fosse stata approvata la loro proposta che, anche per il Senato, prevedeva originariamente soglie e premio nazionale, egli non avrebbe potuto promulgare la legge, in quanto contrastante proprio con la prescrizione della «base regionale» contenuta nell'art. 57 Cost. Naturalmente non si tratta di una pronuncia che abbia il rango e la forza persuasiva delle pronunce della Corte costituzionale. Tuttavia, è bene ricordare che il Presidente Ciampi, durante il suo settennato, ebbe a esprimersi circa le modalità, non univocamente intese in dottrina, con cui intendeva avvalersi della prerogativa del rinvio delle leggi al Parlamento, vincolandosi ad utilizzare quel potere nei soli casi di evidente contrasto del progetto di legge approvato con la Costituzione. È nell'esercizio di tale valutazione circa l'evidente contrasto con la Costituzione che il Presidente Ciampi fece sapere che l'originaria proposta di legge Calderoli, che prevedeva soglie e premio nazionale anche per il Senato, era da ritenersi palesemente in contrasto con l'art. 57 Cost. Naturalmente, non si tratta di un precedente vincolante, ma si deve comunque ritenere che esso possa costituire un solido argomento circa l'interpretazione istituzionalmente consolidatasi in merito al significato e alla portata dell'art. 57 Cost.

3. Il terzo argomento attiene alla volontà “storica” del costituente, così per come si desume dai lavori preparatori. Nell'ambito di questi ultimi, invero, non esiste una esplicita discussione o votazione da cui si possa direttamente desumere, se essi, con l'espressione «a base regionale» volessero implicare o meno un divieto di previsione di una qualsiasi forma di circoscrizione nazionale. La discussione, in effetti, si sviluppò rispetto a diversi profili, ed in particolare, sulla natura regionale o corporativa cui doveva rispondere la rappresentanza che si voleva inserire nel Senato, sulla sua elezione diretta, indiretta o mista e sul numero paritario o meno delle quote dei senatori di diversa estrazione. Dai lavori preparatori, però, si può nonostante tutto cogliere univocamente il significato generale che si intendeva attribuire all'espressione «a base regionale»: si trattava di realizzare nel Senato la Camera rappresentativa delle regioni. I costituenti, una volta introdotta nel progetto l'espressione, discussero se la rappresentanza regionale dovesse essere determinata nel senso di dar luogo ad una rappresentanza dell'ente oppure della comunità regionale ed alla fine optarono per questa seconda soluzione. Mi pare dunque che l'espressione «a base regionale» implicasse, nella volontà storica del costituente, che le delegazioni regionali di senatori fossero capaci di rappresentare ciascuna comunità regionale. Se questo è dunque il significato dato dal costituente all'espressione in questione, si può allora avere a disposizione un valido test cui sottoporre una disposizione elettorale per valutarne la compatibilità con l'art. 57 Cost. qualora si voglia prevedere che alcuni calcoli elettorali si svolgano ad un livello superiore rispetto a quello regionale: consente o meno – è questo il test di costituzionalità – quella disposizione di mantenere fede alla volontà dei costituenti di creare un Senato in cui i senatori di ciascuna regione siano rappresentativi della loro comunità regionale?

Se quello appena indicato è il test impiegabile per verificare la conformità di soglie nazionali con la volontà del costituente di far sì che il Senato potesse essere il luogo della rappresentanza delle comunità regionali, esso mi pare dare nel caso di specie esiti univoci. Il sistema delle soglie

nazionali, infatti, apre e chiude l'accesso alla rappresentanza di una Regione sulla base dell'espressione di voto effettuata da cittadini estranei a quella Regione. Per me tanto basta, per dubitare della compatibilità costituzionale della disposizione.

Conosco l'obiezione: c'è l'art. 67 Cost. che menziona la "rappresentanza nazionale", riferita ad entrambe le Camere. Si tratta di una disposizione il cui significato deve essere ricavato nel contesto storico-culturale nel quale il concetto che richiama è stato elaborato. La rappresentanza nazionale è principio connesso infatti alle caratteristiche dello stato liberale prima che assumesse una qualsivoglia caratura democratica, tant'è che è sempre risultato utile a giustificare le limitazioni del suffragio (per censo, per grado di istruzione, per genere). A parte questa considerazione, che vorrebbe rendere sospetto il richiamo a un significato dell'art. 67 Cost. eccessivamente produttivo di conseguenze giuridiche (ma è tema che non si presta ad essere sviscerato in un contesto quale quello di un primo commento ad un testo di legge), mi permetto di ulteriormente obiettare che, escludendo - come sempre fatto finora - di utilizzare una base nazionale per determinare l'accesso ai seggi, nessuna contraddizione si verifica con l'art. 67. Soltanto viceversa il problema si pone. Ma quando è possibile dare esatta esecuzione a due disposizioni costituzionali senza contraddirne alcuna, non si vede come accettare la scelta del legislatore per una soluzione legislativa che, rispettando uno dei due parametri costituzionali, viola l'altro.

Allo stesso modo, non si può obiettare che all'interno del sistema istituzionale il Senato della Repubblica non svolge solamente – come negli Stati federali in genere – una funzione di rappresentanza delle comunità regionali. Al Senato della Repubblica, infatti, è conferita piena parità con la Camera dei Deputati con riguardo non solo alla pienezza della funzione legislativa ma anche con riguardo alla relazione fiduciaria col Governo. Si dice allora che il Senato debba avere una composizione politicamente simile a quella della Camera e ciò costituirebbe argomento sufficiente per depotenziare la finalità costituzionale della rappresentanza regionale, bilanciandola con le altre. Non è necessario, tuttavia, costruire una sorta di supremazia tra tali funzioni costituzionalmente attribuite al Senato e quella, di fonte ugualmente costituzionale, di rappresentanza delle comunità regionali. È del tutto possibile, infatti, costruire meccanismi elettorali che garantiscano una rappresentanza delle comunità regionali al Senato e che, nel contempo, agevolino la emersione di stabili maggioranze sostanzialmente omogenee nelle due Camere, tali cioè da poter stabilmente sostenere un Governo e adottare politiche legislative orientate ad un preciso indirizzo politico. Poiché esiste un gran numero di meccanismi elettorali che realizzano tutti gli obiettivi costituzionalmente stabiliti, riducendo, nel limite del possibile, la possibilità di composizioni politicamente difformi tra Camera e Senato, non mi pare condivisibile il ragionamento di chi sostiene che se per la Camera, che non è chiamata alla rappresentanza delle comunità regionali, sono previste soglie nazionali, ciò è sufficiente per estenderle anche al Senato.

5. Il quinto argomento, di carattere logico, si desume da un'analisi dell'art. 57 Cost., terzo comma, laddove si prevede, in conformità con la vocazione regionalista del Senato, che alle regioni più piccole sia garantito un numero minimo di senatori. La disposizione, dunque, stabilisce che la distribuzione dei senatori non sia proporzionale alla popolazione. Da ciò si desume che, nella composizione complessiva del Senato, gli elettori delle regioni piccole contano di più. Si tratta di una disposizione che sostanzialmente deroga all'uguaglianza del voto, ciò che – come detto – è tipico degli ordinamenti che non si ispirino a una forma di stato accentrata. Si tratta di una

disposizione che molte forze politiche vorrebbero cambiare, il che è pienamente lecito. Tuttavia, è una disposizione vigente ed essa comporta che gli elettori delle comunità regionali piccole siano relativamente sovrarappresentati rispetto a quelli delle regioni più grandi. Se si introducesse un collegio unico nazionale, invece, presumibilmente, gli elettori italiani peserebbero tutti allo stesso modo, con ciò determinandosi una violazione dell'art. 57, terzo comma, Cost.

6. Il sesto argomento si pone sul piano comparato. In proposito, è utile focalizzare l'attenzione sull'art. 68 della Costituzione Spagnola, secondo cui «la circoscrizione è la provincia», ove si può notare una qualche corrispondenza rispetto al contenuto dell'art. 57 della Costituzione italiana. La formulazione spagnola è invero più blanda della corrispondente formulazione italiana. In proposito si tenga in considerazione che, il richiamo alla “circoscrizione”, nella Costituzione italiana, è formulato con riferimento all'elezione della Camera dei Deputati nell'art. 56 Cost. Poiché non v'è dubbio che l'art. 56 abbia una funzione meno garantista rispetto alla territorialità della rappresentanza così come prevista nell'art. 57 Cost. con riguardo al Senato, se ne desume che, nel sistema costituzionale italiano, il riferimento alla «base regionale» nell'art. 57 deve avere una portata per forza di cose maggiormente stringente rispetto a quello alla «circoscrizione» dell'art. 56. Non a caso nella realizzazione storica le leggi elettorali della Camera hanno sempre previsto meccanismi di calcolo nazionali. La formulazione dell'art. 68 della costituzione spagnola ha comportato l'inveramento, in quell'ordinamento nazionale, di un sistema elettorale fondato su circoscrizioni piccolissime, coincidenti alla province, senza possibilità di calcoli elettorali in sede nazionale. Analogamente, una previsione che ha carattere maggiormente stringente rispetto a quello della Costituzione spagnola, dovrebbe comportare quindi almeno le medesime conseguenze.

In conclusione sul punto, la lettera degli artt. 56, comma quarto, e 57, comma primo e quarto, Cost., considerata in ottica sistematica, unitamente ai precedenti storici, ad analoghe formulazioni straniere e alla funzione del Senato nella nostra forma di stato regionalista mi paiono fornire argomenti sufficienti per sostenere l'illegittimità costituzionale di una disposizione che, con specifico riguardo al Senato della Repubblica introduca una legislazione elettorale che preveda l'introduzione di calcoli a livello nazionale ed in particolare che preveda uno o più sbarramenti nazionali.