



NOMOS
Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

SEMINARIO

*I PRO E CONTRO DELL'ITALICUM**

*A cura di Alessandro Gigliotti***

SOMMARIO: 1. Alessandro Gigliotti, *Introduzione*. – 2. Fulco Lanchester, *Innovations institutionnelles et séparation des pouvoirs: considérations sur le dangereux chevauchement des différentes lois électorales italiennes*. – 3. Gaetano Azzariti, *Legge elettorale e democrazia d'investitura. Quattro criticità costituzionali per un modello di democrazia*. – 4. Stefano Ceccanti, *L'Italicum come rimedio alla frammentazione*.

1. Alessandro Gigliotti, *Introduzione*

I saggi che la rivista *Nomos* pubblica nel presente numero traggono origine da un convegno promosso dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Roma "La Sapienza" e dal Master in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea, tenuto il 20 maggio 2015 presso il medesimo Ateneo e intitolato emblematicamente "I pro e contro dell'*Italicum*". All'evento hanno preso parte Fulco Lanchester, direttore del Master, Gaetano Azzariti e Stefano Ceccanti. I saggi riprendono, con alcune integrazioni, le relazioni orali svolte durante il convegno.

L'iniziativa segue di poche settimane la promulgazione della legge di riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati – legge 6 maggio 2015, n. 52, nota appunto come *Italicum* – e si inserisce compiutamente nel dibattito oramai trentennale sulle riforme costituzionali ed elettorali nell'ordinamento italiano. Senza entrare nel merito delle vicende politico-istituzionali meno recenti, è bene evidenziare che l'*occasio legis* è stata propiziata dalla nota sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, con cui il giudice delle leggi ha dichiarato costituzionalmente

* Interventi al Seminario "I pro e contro dell'*Italicum*" promosso dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Roma "La Sapienza" e dal Master in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea, tenutosi il 20 maggio 2015.

** Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza".

illegittime alcune parti della legge Calderoli – legge 21 dicembre 2005, n. 270 – e, segnatamente, le disposizioni che prevedevano il premio di maggioranza e quelle che non consentivano l'espressione di un voto di preferenza da parte dell'elettore.

La letteratura sulla sentenza è vastissima. Ad essa sono dedicate alcune monografie, tra cui il volume di M. D'Amico - S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, Franco Angeli, 2014, e quello di A. Rauti, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, Esi, 2014. Si richiamano all'attenzione del lettore, inoltre, il seminario dal titolo "Le Corti e il voto", tenuto il 12 giugno 2013 presso l'Università di Roma "La Sapienza" sul tema dell'ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione sulla legge Calderoli, i cui atti sono stati pubblicati sulla rivista *Nomos*, 2013, n. 1, ed il seminario dal medesimo titolo, tenuto il 29 gennaio 2014 presso l'Ateneo romano ed incentrato sulle prospettive di riforma elettorale alla luce della sentenza citata, i cui atti sono stati pubblicati su *Nomos*, 2013, n. 3. La dottrina costituzionalistica, in particolare, è pressoché concorde nel ritenere fondati i vizi di legittimità costituzionale riscontrati dalla Corte, vizi che del resto erano stati messi più volte in evidenza da varie parti. Molto più dibattuta, per contro, è stata la questione relativa all'ammissibilità della *quaestio legitimitatis*, poiché una parte degli studiosi ha sottolineato che l'ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione dava luogo ad una sorta di accesso diretto alla Corte costituzionale, sul modello della *Verfassungsbeschwerde* tedesca e dell'*Amparo* spagnolo. Muovendo da un ricorso di singoli cittadini che avevano adito il giudice ordinario lamentando la lesione di alcuni diritti costituzionali da parte della legge, la questione di legittimità sembrava difettare del requisito dell'incidentalità, in evidente contrasto con le norme sul giudizio costituzionale italiano. Altra dottrina, invece, ha respinto convintamente tutti i dubbi di ammissibilità, anche e soprattutto alla luce dell'esigenza di consentire un giudizio di costituzionalità sulla legge elettorale che, sino a quel momento, era stato praticamente impossibile, configurando in tal modo una sorta di "zona franca".

In ragione di ciò, secondo alcuni l'indirizzo inaugurato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014 avrebbe inopportunamente spalancato le porte della Corte all'accesso diretto da parte dei singoli cittadini, quanto meno nella materia elettorale. Giova però considerare che tale indirizzo è stato drasticamente ridimensionato dalla successiva sentenza n. 110 del 2015, avente ad oggetto la legittimità costituzionale della legge 24 gennaio 1979, n. 18, per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. Con un deciso *revirement*, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità, sollevata in forme analoghe a quella precedente, in quanto la legge "che disciplina l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia [non ricade] in quella «zona franca», sottratta al sindacato costituzionale, che questa Corte ha ritenuto di non poter tollerare, in nome dello stesso principio di costituzionalità. Le vicende elettorali relative all'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, a differenza di quelle relative all'elezione del Parlamento nazionale, possono essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali, nel cui ambito può svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che lo disciplinano". La Corte ammette, quindi, di aver "aggirato"

l'ostacolo procedurale per tutelare un bene costituzionale superiore – consentire un giudizio di legittimità sulla legge elettorale, data la presenza di evidenti vizi di costituzionalità – ma ha altresì ammesso che detta “eccezione” può farsi valere solo per la legge elettorale politica e non anche per le altre leggi in materia elettorale relative ad organi rappresentativi che non siano il Parlamento nazionale.

Il convegno in oggetto si sofferma ampiamente sui temi in questione. Commentando le principali innovazioni contenute nella nuova legge elettorale, Fulco Lanchester evidenzia in particolare come essa riprenda le logiche del sistema dichiarato incostituzionale dalla Corte e ne mantenga pertanto inalterati i vizi di legittimità. Analoghe considerazioni critiche sono formulate anche da Gaetano Azzariti, in particolare sull'assegnazione del premio di maggioranza con un doppio turno – previsto nell'ipotesi in cui al primo nessuna lista superi il 40 per cento dei voti validi –, sulla previsione di un capolista bloccato e, più in generale, sulla scelta di limitare l'intervento legislativo alla sola Camera dei deputati, differenziando con ciò in modo eccessivo i sistemi elettorali delle due Camere. Di opinione diversa, invece, Stefano Ceccanti, il quale non soltanto respinge i dubbi di legittimità costituzionale avanzati nel dibattito, ma sottolinea anche come il nuovo sistema elettorale sia l'unico modello idoneo a permettere il funzionamento delle istituzioni in un contesto di frammentazione quale quello che l'Italia e gli altri Paesi europei stanno vivendo.

A tal proposito, non sembra inutile richiamare la recente sentenza della Corte costituzionale – la n. 275 del 2014 – nella quale essa ha dichiarato non fondata la questione di legittimità della legge della Regione Trentino-Alto Adige per l'elezione dei comuni minori, basata anch'essa su premio di maggioranza e ballottaggio. Nelle motivazioni, la Corte ha sottolineato che *“le votazioni al primo e al secondo turno non sono comparabili ai fini dell'attribuzione del premio”*, con ciò riconoscendo implicitamente la valenza legittimante di un turno di ballottaggio per ciò che attiene all'assegnazione di un premio in seggi. In altri termini, nella valutazione in ordine alla legittimità costituzionale del premio di maggioranza, così come concepito dalla nuova legge elettorale, finiscono per scontrarsi due chiavi interpretative diametralmente opposte: una prima, secondo la quale il principio democratico-rappresentativo, di cui all'art. 1 della Costituzione, esige una corrispondenza quanto più ampia possibile tra espressione del voto popolare e composizione delle assemblee parlamentari, sicché un sistema elettivo che permetta un tasso di dis-rappresentatività eccessivo finirebbe per porsi in contrasto con il dettato costituzionale; una seconda, secondo la quale il principio democratico sarebbe maggiormente invero proprio da un meccanismo imperniato sul premio di maggioranza e su un eventuale ballottaggio tra due distinte proposte di governo, in virtù del quale sarebbe il popolo stesso a designare e legittimare il governo del Paese e non già le forze politiche rappresentate in Parlamento.

Da ultimo, è il caso di osservare che la nuova legge elettorale, che innova esclusivamente per quanto attiene all'elezione dei deputati, è stata esplicitamente concepita come parte integrante del processo di riforma istituzionale attualmente in corso, che prevede il superamento del

bicameralismo paritario svincolando – in particolare – il Senato dal rapporto fiduciario. L'art. 73 del testo costituzionale, così come modificato dal disegno di legge costituzionale all'esame del Parlamento, prevede altresì che le leggi elettorali delle due Camere possano essere sottoposte, prima della promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità da parte della Corte costituzionale, previo ricorso motivato presentato da un quarto dei componenti della Camera dei deputati o da un terzo dei componenti del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione della legge. L'art. 39 del medesimo disegno di legge dispone inoltre, in via transitoria, che entro dieci giorni dalla sua entrata in vigore sia possibile sottoporre le leggi elettorali approvate nella presente legislatura al vaglio di legittimità della Corte costituzionale. Qualora il disegno di legge di riforma dovesse entrare in vigore, è quindi verosimile che la Corte venga prontamente chiamata a pronunciarsi sulla conformità a Costituzione dell'*Italicum* e sarà pertanto in quella sede che saranno attentamente valutati i possibili vizi di legittimità della nuova disciplina.

2. Fulco Lanchester ^{***}, *Innovations institutionnelles et séparation des pouvoirs: considérations sur le dangereux chevauchement des différentes lois électorales italiennes*

SOMMAIRE: 1. Avant-propos. - 2. Séparation des pouvoirs est un sujet classique. - 3. Le chevauchement des différentes lois électorales italiennes en 2015. - 4. L'arrêt n. 1/2014 de la Cour Constitutionnelle et le soi-disant *Consultellum*. - 5. Le contenu de la nouvelle loi au sujet de l'élection de la Chambre des Députés et le classement de son mécanisme. - 6. Une évaluation sommaire du mécanisme de réforme en ce qui concerne l'arrêt de la Cour Constitutionnelle. - 7. Conclusions: raisons de l'hypocinésie électorale italienne et dangers d'appauvrir la Constitution.

1. Avant-propos

Dans le cadre de ce travail, je me concentrerai sur les problèmes concernant la séparation des pouvoirs et des fonctions actives en analysant en particulier le cas italien. Le dangereux mais stratégique chevauchement des différentes lois électorales italiennes met en relation les innovations (approuvé en mai dernier) et la réforme constitutionnelle du Sénat (nous sommes à ce jour à la troisième lecture). Que le débat sur un tel sujet ait lieu ici à Bucarest a un sens stratégique car la situation italienne et celle de la Roumanie sont fort comparables, bien plus que l'on peut imaginer. Quant à la Roumanie, je me réfère évidemment à la récente controverse sur la réforme électorale et au rôle du président, mais je ne vais pas l'approfondir ici, sauf comme preuve de manipulation de l'affaire italienne ¹. En dépit de sa place entre les systèmes introduits par la « seconde vague de démocratisation » (Huntington), l'Italie est bien plus proche de l'évolution politique de l'Europe centre-orientale qui a connu sa démocratisation au sein de la troisième vague, c'est-à-dire après l'écroulement du socialisme réel. En tant que terre de frontière entre orient et occident pendant la guerre froide, l'Italie a, en effet, subi une véritable crise de régime « fort » après 1993, avec une nouvelle coupure pendant la deuxième décennie du siècle courant. L'ordre constitutionnel italien est face

* Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato, Dipartimento di Scienze politiche - Università di Roma "La Sapienza".

¹ En ce qui concerne en particulier la loi électorale, lié à la partie de la variante semiprésidentielle roumaine de la forme de gouvernement parlementaire, v. *Curtea Constituțională*, DECIZIA nr. 682 din 27 iunie 2012 asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind modificarea și completarea Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali: <https://www.ccr.ro/jurisprudenta-decizii-de-admitere/index/pag/100>. qui a confirmé l'appel à l'inconstitutionnalité de l'amendement de la loi 35/2008 pour la Chambre des députés et le Sénat V. aussi T. Dąborowski, *A majority electoral system is introduced in Romania*, in <http://www.osm.wan.pl/en/publikacje/analyses/2012-05-23/a-majority-electoral-system-introduced-romania>; S. Cage, *Romania Court Rejects Electoral Reform*, in <http://www.reuters.com/article/2012/06/27/us-romania-politics-idUSBRE85Q1G120120627>; V. Viță, *Constitutional Change Through Euro Crisis Law: Romania*, in <http://eurocrisislaw.eu/>; e S. Gianello, *Il Presidente della Repubblica in Romania tra semipresidenzialismo mite e parlamentarismo a forte impronta presidenziale nella dottrina costituzionale e nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, mais néglige le problème nous concernant.

Pour la dynamique du système électoral v. J. B. Pilet-Jean-Michel De Waele, *Electoral Reforms in Romania. Towards a Majoritarian Electoral System?*, in *European Electoral Studies*, Vol. 2 (2007), No. 1, pp. 63 ss.

à un choix laborieux: il faut innover mais les innovations que l'on veut introduire sont discutables et dangereuses aussi. Dans les pages qui suivent après avoir souligné la démarche théorique et l'évolution concrète du thème de la séparation des pouvoirs dans le cadre de la « situation historique et spirituelle » contemporaine, j'analyserai les deux principaux et anciens problèmes du système politique et constitutionnel italien.

2. Séparation des pouvoirs est un sujet classique

Je considère acquis que la séparation des pouvoirs et des fonctions représente un principe fondamental des ordres juridiques libéraux et démocratiques. Sur le fondement de cette séparation il y a des évaluations anthropologiques qui appréhendent une tendance naturelle à concentrer et abuser des pouvoirs tout en cherchant à limiter cette séparation et à la combattre en particulier dans le cadre des autorités publiques. A' partir de là, les ordres juridiques libéraux et démocratiques, dans lesquels la légitimation du pouvoir est intrinsèque, on délègue le pouvoir de décision suprême (souveraineté) au peuple. Celui-ci ne peut toutefois l'exercer que dans les limites établies par la Constitution. Pendant l'Ancien Régime (Montesquieu) la séparation des pouvoirs était liée à la présence des groupes sociaux (les états) qui, au-delà de la formule politique proprement nouménique, influençaient le roi par une constitution coutumière (droit coutumier). Montesquieu avait été inspiré par l'exemple britannique (voir Locke), qui pendant le conflit constitutionnel du XVII^e siècle avait dans un premier temps vu le Parlement même et les juges défendre la Constitution moyenâgeuse et ensuite tâcher de transformer une telle action en droit fondé sur une division empirique des pouvoirs. Le fait d'observer les défauts de la Constitution anglaise et la sécularisation du pouvoir introduite par les *framers* américains nous amène à la Constitution nord-américaine de 1787. Hamilton-Jefferson et May décrivent de même une structure politique qui n'est pas démocratique tout en étant républicaine (bien mis en évidence par le *Federalist* de Hamilton-Madison et Jay). Au contraire la constitution voulue par Rousseau accorde la souveraineté absolue au Parlement. Les notions révolutionnaires françaises, compte tenu que la capacité électorale active était censitaire, dûrent donner le titre de souveraineté à une entité métahistorique (la nation) ainsi qu'à l'organe qui la représentait (L'Assemblée). Ils vécurent une *certaine* tension entre idéologie de la souveraineté et le libellé de l'article 16 de la Déclaration des droit de l'homme et du citoyen de 1789.

Dans les sociétés contemporaines c'est en théorie le Peuple qui est souverain mais seulement au sein des décisions prises par les organes (ou autorités) constitutionnels; la souveraineté est donc exercée avec des limites bien spécifiques: la souveraineté populaire absolue est différente de celle libérale et démocratique qui est limitée par la Constitution même, mais aussi par des nombreuses fonctions et par des organes politiques et techniques.

Dans ce cadre la séparation des pouvoirs signifie équilibre et contrôle. Voilà ce qui garantit et protège: des conditions prédéterminées de pluralisme social, économique et politique, à partir du pluralisme institutionnel qui évite toute centralisation ou abus de pouvoir. Au sein de la

notion de séparation des pouvoirs il y a donc l'idée d'un équilibre vertical et horizontal sur lesquels les sciences juridiques et politiques du XIX^{ème} siècle ont beaucoup réfléchi. Cet équilibre comme idéal d'une société libre et bourgeoise a été mis en doute par la démocratisation et aujourd'hui par la globalisation. Cette dernière, comme on verra à la fin de ce travail, met en évidence des modèles alternatifs comme l'organisation d'entreprise, un ordre basé sur la bureaucratie, même un pouvoir personnel ou d'un seul parti politique.

3. Le chevauchement des différentes lois électorales italiennes en 2015

Cet été 2015 on a sans aucun doute eu des nouveautés importantes quant' au système électoral stricto sensu ² ; cet automne on devrait clore définitivement la réforme constitutionnelle du Sénat. Le 6 mai la loi n. 52 « Disposition en matière d'élection de la Chambre des députés » a été promulguée avec en plus le décret législatif n. 122 du 7 août 2015 concernant l'établissement des collèges électoraux de la chambre des députés ³. En même temps la réforme constitutionnelle est revenue au Sénat pour une dernière et définitive lecture. Pendant que j'écris ces notes, des déclarations ainsi que des accords se poursuivent (en particulier au sein du parti démocratique).

Nous sommes sans aucun doute face à un chevauchement très significatif de nos institutions constitutionnelles et nous ne pouvons point démentir le Président du Conseil des Ministres qui a plusieurs fois évoqué une révolution en ce qui concerne le contenu des mesures nommées et qui devraient modifier la forme actuelle de gouvernement ⁴.

Au-delà de l'acceptation du concept de révolution (une catégorie de rupture institutionnelle, qui – comme le coup d'Etat – est souvent mentionnée chez nous) ⁵, les deux réformes nous amènent à réfléchir sur les thèmes: des séparations des pouvoirs et de la stabilité de l'orientation politique qui dérive de la souveraineté populaire. Au centre de ce débat n'est donc pas

² Sur cette notion, lié à la législation électorale générale et à la législation électorale de contour, v. F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, éd. Il Mulino, 1981. Pour plus de la littérature à ce sujet v. D. Rae, *The political consequences of electoral laws*, New Haven- London, éd. Yale University Press, 1971²; D. Nohlen, *Wahlssysteme der Welt. Daten und Analysen: ein Handbuch*, unter Mitarbeit von R.O. Schultze, München -Zürich , éd. Piper, 1978; M. S. Shugart - M. P. Watteberg (eds), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, éd. Oxford, U.P., 2001; F. Ferrara - E. S. Herron - M. Nishkawa, *Mixed Electoral Systems Contamination and its Consequences*, New York, Palgrave - MacMillan, 2005; L. Diamon-M. F. Platner (eds), *Electoral Systems and Democracy*, Baltimore, éd. The Johns Hopkins University Press, 2006; M. S. Shugart - M. P. Watteberg, *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, éd. Oxford, U.P., 2001; F. Ferrara - E. S. Herron - M. Nishkawa, *Mixed Electoral Systems Contamination and Its Consequences*, New York, éd. Palgrave - MacMillan, 2005.

³ Voir l'article 4 de la loi 6 mai 2015, n. 52, dispositions en matière d'élection de la Chambre des députés.

⁴ V. par exemple: [l'intervention du 25 août 2015 de Matteo Renzi](#) à la réunion de CL (Rimini); [l'interview de A. Cazzullo avec le Premier Ministre](#) ("Corriere della sera" 30 août 2015, pp. 2-3) se référant à une citation de Mao-Tse-Dong, *Il libro delle guardie rosse*, Milano, éd. Feltrinelli, 1968, p. 12.

⁵ Je fais référence aux événements de 2011, voir G. Rossi, [Ora anche Londra conferma "Colpo di Stato contro il Cav"](#), in "Il giornale", 17 avril 2014 mais aussi aux interprétations de L. Gallino, *Il colpo di Stato di banche e governi: l'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2013 o di P. Becchi, *Colpo di Stato permanente: cronache degli ultimi tre anni*, Padova, Marsilio, 2014; plus en général voir l'étude historique de E. Gonzales Calleja, *Nelle tenebre di brumaio. Quattro secoli di riflessione politica sul colpo di Stato*, Roma, Nuova Rivista storica, 2012 très influencée par les arguments de S. Tosi, *Il colpo di Stato*, préf. de W. Cesarini Sforza, Roma, éd. Gismondi, 1951.

l'éternelle question d'une Italie en transition permanente, mais surtout le résultat de la qualité de la réforme même ⁶. Les sens de ce travail est d'une part de souligner comment parmi les difficultés rencontrées par les institutions représentatives au niveau européen et international, la situation italienne a rencontré des obstacles spécifiques. D'autre part, il est important d'attester avec vigueur que le système électoral stricto sensu n'est seulement qu'un des moyens institutionnels qu'un politicien possède. De plus il faut souligner que toute réforme ne doit pas avoir lieu entre les partis politiques mais elle doit connaître l'échange et la participation active de chaque organe de contrôle constitutionnel.

Face à la crise permanente d'un *État des partis politiques* non régulé en Europe, le débat italien a néanmoins un rôle apodictique pour la recherche politique internationale vers une « présidentialisation » plus forte des pays démocratiques ⁷, sans considérer son lien historique avec le développement d'un État de masse et les spécificités de chaque pays. Cette réalité affaiblit la capacité de voir loin, mais souligne aussi l'incapacité de garder un équilibre entre les différentes institutions sur des faits concrets. Les manifestations de *personnalisation* du pouvoir, sont, en effet, inhérentes dans les systèmes démocratiques. Le constitutionnalisme doit intervenir à ce sujet ⁸ en proposant une architecture institutionnelle qui soit indispensable. Pour clore nous pouvons affirmer que les projets de réforme institutionnelle doivent prendre en compte le principe indispensable d'équilibre lié à la tradition libérale et démocratique et éviter tout raccourci dangereux et fictif.

En premier lieu, je vais décrire le mécanisme du système électoral adopté; en suite je vais dénombrer ses origines récentes et les racines nationales spécifiques au sein d'un contexte comparatif, enfin je vais vérifier les effets probables de cette loi.

4. L'arrêt n. 1/2014 de la Cour Constitutionnelle et le soi-disant *Consultellum*

Commençons par des faits: les innovations du système électoral national dont la loi n. 52 du 6 mai 2015 ont été introduites par la force de la juridiction. Au de-là de toute affirmation divergente, l'arrêt n. 1/2014 de la Cour (Constitutionnelle) a déclaré inconstitutionnelle la loi Calderoli de 2005 (le soi-disant *Porcellum*) ⁹. L'arrêt a été décidé dans un moment de blocage complet des partis politiques et du parlement; ce dernier étant soumis aux organes de contrôle interne et externe d'un système politique et constitutionnel structuré à des différents niveaux ¹⁰. La Cour en prenant en charge ce sujet pour la première fois a finalement:

⁶ S. Ceccanti - S. Vassallo, (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, éd. Il Mulino, 2004.

⁷ V. T. Poguntke-P. Webb, *Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford; éd. New York, Oxford University press, 2005.

⁸ F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, éd. Giuffrè, 2014, *passim*.

⁹ Voir à ce sujet les études récentes consacrées par *Nomos. Le attualità nel diritto.it* et par *Giurisprudenza costituzionale*.

¹⁰ Quant' aux organes de contrôle interne et externe v. F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, éd. Giuffrè, 2006 e Id., *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, cit. (parmi les institutions de contrôle externe on considère aussi les institutions européennes).

- a) certifié les principes constitutionnels du vote pour l'élection des Assemblées Parlementaires en déclarant qu'il n'existe aucune zone franche au sein du droit constitutionnel;
- b) projeté les limites d'un quelconque nouveau système selon les critères de raisonabilité et de proportionnalité;
- c) supprimé, donc aussi bien, la prime majoritaire sans seuil d'exclusion que les listes bloquées (le doute reste si parce que trop longues ou - si l'on exclut l'uninomiale - des listes sans préférences son des choix cooptatifs et donc opposé à la Constitution, voir art. 48);
- d) rendu à l'ordre juridique, en accord avec une jurisprudence constante concernant l'existence indispensable de la loi électorale, un système électoral stricto sensu pour chaque chambre fondé sur les principes de la loi approuvée par la Constituante en 1948. Un tel système doit aussi assimiler le vote avec une seule préférence voulue par le referendum de 1991 ainsi que des seuils électoraux explicites et raisonnables pour chaque parti ainsi que pour les coalitions (4% ou 8% etc.).

La cour a – donc – initié un contrôle de constitutionnalité concernant la loi électorale *stricto sensu*, en confirmant les principes constitutionnels du vote démocratique et la fonctionnalité du circuit, qui part de l'article 1, alinéa 2 et passe par les articles 48, 56 et 57, pour finir avec le 67. La Cour a aussi rendu à l'ordre juridique, selon les critères de raisonabilité et de proportionnalité utilisés par les organes constitutionnels (en particulier le Bundesverfassungsgericht), un mécanisme électoral qui puisse fonctionner. Ce même mécanisme contemple les exigences nécessaires de représentation et gouvernabilité selon *l'obligation du moindre effort possible des autres intérêts et des valeurs constitutionnellement protégées*.

Le débat qui a suivi sur les innovations institutionnelles en général et en particulier sur le système électoral stricto sensu a, en effet, répété les parcours des discussions du début de notre siècle. Ainsi le projet initial présenté à la Commission le 22 janvier 2014 ¹¹:

- a) créait un *Porcellum* modifié, qui de ce fait, reconnaissait spontanément la paternité déclarée par l'ex ministre Calderoli;
- b) se liait à d'autres réformes constitutionnelles qui avaient besoin d'une autre légitimation de la part des juristes mais aussi d'un temps démesuré pour être approuvé;
- c) était la conséquence de la déroute d'au moins deux des trois hypothèses proposés par Renzi (le maire d'Italie et le soi disant similaire espagnol);
- d) ne résolvait pas enfin, à mon avis, d'aucune façon les soucis de constitutionnalité soulignés par la Cour dans les motivations de l'arrêt.

A l'occasion d'un séminaire consacré à ce sujet organisé par la revue *Nomos. Le attualità nel diritto.it* j'affirmai que, entre autre, le jugement sur l'*Italicum* pouvait être effectué grâce à une comparaison avec le nouveau train *Italo* de Luca Montezemolo: nouvelles connections, nouveaux horaires mais sur des vieilles voies ferrées.

Une telle interprétation était justifiée par la réalité de la loi même: d'un côté on gardait une prime de majorité avec une récompense insensée et non proportionnelle liée au principe du

¹¹ Voir à ce sujet F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, cit.

« moindre effort » voulu par la Cour, et de l'autre côté on gardait la liste bloquée, celle-ci étant censurée par *les juges des lois*. Le projet d'une nouvelle loi électorale, présenté au sein de la Commission Affaires Constitutionnelles de la Chambre des Députés, montrait l'intérêt, exprimé depuis plus de dix ans, de deux groupes majeurs du Parlement d'agglomérer les coalitions respectives de centre-gauche et de centre-droite, en écartant les petits partis les obligeant à entrer dans les coalitions pour pouvoir bénéficier d'une prime surabondante grâce au mécanisme appelé « Majority Bonus System ». Ce bonus se fonde sur une tradition législative et sur une culture politique qui, de façon différente, lie la loi Acerbo (1923), la loi surnommée *loi escroquerie* de 1953 et la loi « porcellum ».

Au cours de la procédure législative d'approbation, pour la plupart ayant eu lieu dans le cadre du soi-disant « pacte du Nazareno » (celui-ci a échoué seulement lors du dernier vote à la Chambre des Députés et après l'élection du nouveau Chef d'État) il y a eu d'importants ajustements. Ces derniers sont: élévation du seuil exigée pour obtenir la prime (de 35 à 37 et plus tard 40%). Enfin – surtout – l'organisation d'un deuxième tour seulement entre les deux listes ayant obtenu le plus grand nombre des voix sans que personne n'obtient le quorum mentionné. Mais il reste des fortes perplexités quant à la constitutionnalité de ce mécanisme au-delà des craintes vers une dérive autoritaire formulées aussi par ceux qui ont contribué à son approbation ¹².

5. Le contenu de la nouvelle loi pour l'élection de la Chambre des Députés et la classification (taxinomie) de son mécanisme

Je synthétise maintenant les nouveautés les plus importantes du nouveau système électoral en référence en particulier à l'article 1 de la loi n. 52 du 6 mai 2015. Dans l'article 1 on prévoit que:

- a) en premier lieu, les listes des candidats sont présentées dans 20 circonscriptions électorales subdivisées en 100 collèges plurinominaux (à l'exception de la Vallée d'Aoste et du Trentin Haut-Adige pour lesquels il y a des dispositions spécifiques) ¹³;
- b) en deuxième lieu, dans chaque liste, la présence de candidats est alternée par sexe/genre; les têtes de liste du même sexe ne doivent pas dépasser 60% du total dans chaque circonscription, personne ne peut se présenter dans plus d'un collèges, ni dans une autre circonscription, à l'exception des têtes de liste qui ne peuvent dépasser la limite de dix collèges;
- c) l'électeur peut exprimer jusqu'à deux préférences pour candidats de sexe différents parmi ceux qui ne sont pas tête de liste;
- d) les sièges sont attribués au niveau national par la méthode des quota(s) entiers et du plus haut reste;

¹² Voir le [discours de S. Berlusconi, 6 septembre 2015](#).

¹³ Voir le Décret Législatif 7 août 2015, n. 122 concernant le découpage des collèges de la chambre des députés ([Determinazione dei collegi della Camera dei deputati](#)).

- e) les listes qui remportent sur base nationale au moins 3% des bulletins valides, peuvent accéder à la répartition des sièges, sauf dispositions à la lettre a);
- f) 340 sièges sont de toute façon attribués à la liste qui obtient au niveau national, au moins 40% des bulletins valides. Au cas où aucune liste n'obtient le quorum nécessaire, c'est la liste qui remporte le ballottage parmi les deux gagnantes (à majorité relative) qui les obtient. Tout rattachement entre les deux premières listes est exclu entre les deux tours;
- g) dans la mesure des sièges qui reviennent à chaque liste dans la circonscription: les têtes de liste dans les collèges, ensuite les candidats qui ont remporté le plus haut nombre de préférences;
- h) les collèges électoraux sont décidés par décret-législatif promulgué dans le délai et selon les principes et les critères fixés par ladite loi.

La classification du nouveau système selon des schémas formels ¹⁴ est donc la suivante:

- le choix consenti à l'électeur est obligé: un vote bloqué pour le candidat tête de liste et la possibilité d'un vote de préférence pour deux candidats de sexe différent au premier tour; le choix au deuxième tour est aussi obligé (bien qu'ordinal par rapport à l'ensemble du procédé);
- type et dimension du collège: il s'agit au contraire d'un mécanisme basé sur des collèges plurinominaux de petites dimensions toutefois si le quorum de 40% n'est pas atteint au premier tour, le collège prend la même distribution qu'un collège unique au second tour;
- la formule: on est face à un mécanisme qui utilise d'un côté la méthode du quota avec seuil d'exclusion de 3% et, de l'autre côté, l'attribution d'une prime similaire à un vote limité.

6. Une évaluation sommaire du mécanisme de réforme en ce qui concerne l'arrêt de la Cour Constitutionnelle

Nous sommes donc face à un outil complexe lié aux divers intérêts de la majorité qui l'a approuvé (et avec un aveuglement de l'opposition qui, comme déjà affirmé, crie au danger d'un Régime autoritaire après avoir proposé quelque chose de similaire en 2005). Cet outil possède sans doute de nombreuses spécificités par rapport aux principes constitutionnels soulignés par la Cour. Dans ce paragraphe je parlerai de ces spécificités et reviendrai plus tard sur d'autres encore.

En premier lieu, du point de vue de la prime, il faut se demander si celle-ci est raisonnable pas tellement et pas seulement par rapport aux votes valides mais surtout par rapport aux votes des électeurs inscrits. Il est évident que dans une période de forte abstention électorale, la liste qui obtient le prime risque de l'obtenir avec un pourcentage risible des votes valides qui doublent donc la prime en mettent ainsi en doute la validité substantielle (de la loi).

¹⁴ Voir à ce sujet F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, éd. Giuffrè, 2004, pp. 175 ss.

Du point de vue de la liberté du vote, le découpage des collèges électoraux et les têtes de listes bloquées (avec la possibilité pour ces dernières de se présenter jusque dans dix collèges) réduit la possibilité de l'électeur de choisir à travers le vote de préférence. Ce dernier finira par avoir une incidence partielle seulement sur le parti ayant gagné la prime. D'autre part la clause d'exclusion explicite et les têtes des listes vont faciliter la survie et le contrôle complet des dirigeants au sein des plus petits partis.

Il reste, entre autres, l'absence de tout lien entre les dynamiques compliquées au sein des partis et celles qui en même temps concernent l'éventail des candidats qui, il est important de le souligner encore une fois, est déterminé à priori. Une telle situation favorise l'abstention ¹⁵ déjà croissante.

Pour terminer, et on en arrive au problème le plus brûlant et aussi le moins mis en évidence, le ballottage national pour l'éventuel deuxième tour entre les deux listes majoritaires ne peut pas être comparé à un deuxième tour dans un collège uninominal où la prime est le siège du collège (en cause). La prime qui résulte d'une série de ballotages est de nature purement empirique. En outre dans le collège électoral unique au niveau national, la prime pose enfin des problèmes d'équité.

Le sens mais aussi la tournure du contentieux n'est plus l'élection des candidats au parlement dans le cadre d'une fonction représentative mais plutôt l'investiture d'un chef et celle d'une liste-gousse liée à l'art. 14-*bis* de la loi. Cet article prévoit en effet qu'au moment de déposer le symbole dont à l'article 14, les partis ou les groupes politiques qui se présentent pour gouverner, déposent aussi le programme électoral qui contient le nom de la personne indiquée comme chef du groupe politique.

Au-delà de la déclaration formelle concernant l'intangibilité des « prérogatives du Président de la République prévues dans l'article 92 de la Constitution », c'est un vrai changement historique en particulier par rapport à la loi n. 270 de 2005. Ce changement réside dans la suppression de la possibilité pour « les partis politiques ou les groupes politiques organisés » d'« effectuer un rattachement au sein d'une coalition entre les listes qu'ils ont présentées ». L'évolution de la disposition en question représente le dépassement formel de toute hypothèse de coalition. De plus on vise la perspective d'une liste de candidats qui peut être le résultat de convergences entre acteurs formellement différents mais unis par un programme et surtout un leader communs.

Au fond, on confirme que le schéma du mécanisme introduit par cette nouvelle loi s'appuie sur une autre loi, la n. 81/1993 concernant des élections municipales et vise en fait à l'élection d'un maire d'Italie. Il est tout de suite évident que la logique administrative, transposé sur un plan politique national, n'assure pas l'homogénéité politique des élus de chaque liste et, face à la

¹⁵ Dans cette perspective voir aussi la loi 21 février 2014, n. 13, Conversion en loi, avec modifications du décret-loi 28 décembre 2013, n. 149, en matière d'abolition de financement public direct, dispositions pour la transparence et la démocratie au sein des partis et réglementation de contribution volontaire et de la contribution indirecte en leur faveur ([*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*](#)).

liquéfaction des partis politiques, requiert un grand nombre des désignés. Une telle loi demanderait de renforcer les pouvoirs et les compétences des organes de l'Union Européenne pour dissiper les incertitudes et les craintes surtout concernant les individus qui pourraient atteindre le ballottage et enfin la victoire.

Dans une telle situation, que l'on peut définir d'éternelle situation d'émergence, la logique du nouveau système électoral semble donc celle du *viagra renforcé avec de risque d'ischémie institutionnelle et de priapisme politique*. Je confirme aussi que par comparaison, le mécanisme de la prime de majorité (*Majority Bonus System*) au niveau national, représente une caractéristique exclusivement italienne (la référence à la Grèce n'a aucune base et la loi *scélérate* française des années 50 n'est pas comparable) si l'on exclut certains échos dans le laboratoire institutionnel nommé S. Marino.

De plus, l'*Italicum* semble dans sa dernière version se situer – dans un contexte naturellement très différent et avec des caractéristiques normatives différentes –, dans le sillage des mécanismes adoptés en 1923 et 1953 et se relie à la loi de 2005. L'*Italicum* est toutefois différent de ses aïeux en particulier à cause de l'élimination des coalitions dans un contexte de bi-personnalisme imparfait. Ces deux aspects font de la nouvelle loi un outil très dangereux.

7. Conclusions: raisons de l'hypercinésie/hyperactivité électorale italienne et dangers d'appauvrir la Constitution

C'est ainsi que le rejet de la coalition autant que le personnalisme consolidé représentent le résultat complexe du syndrome du présidentielisation, de la liquéfaction des partis politiques de la seconde phase de l'histoire républicaine, des résultats déviants des élections européennes au niveau national et, enfin, l'aveuglement (provenant d'intérêts personnels) de certains acteurs politiques au sein de l'ordre juridique italien.

Il est maintenant bon de faire une évaluation froide du contexte des partis politiques au sein desquels le mécanisme électoral s'insèrera et des dangers qui pourraient en résulter. Le mécanisme approuvé et qui n'entrera en vigueur que l'année prochaine et dont le succès est formellement lié au destin de la réforme constitutionnelle, est le résultat d'une situation inhabituelle, qui n'a pas d'égale dans d'autres systèmes démocratiques et stables.

D'un point de vu national, au-delà de l'*hypercinésie* électorale qui a caractérisé notre système pendant le dernier quart de siècle et qui constitue un véritable symptôme de la crise institutionnelle, le schéma du *Majority Bonus System* a été en effet adopté en différentes versions : 1923, 1953 et 2005 sur la base des éléments constants, à savoir une grande fragmentation des partis politiques et la présence des partis antisystème. Même si le Président du Conseil a affirmé que dans les 5 prochaines années la moitié de l'Europe suivra l'exemple italien, notre expérience pendant le derniers quart de siècle avec le passage d'un mécanisme électoral moyennement spéculaire à un autre essentiellement majoritaire (dit *Mattarellum*), pour aboutir au système conçu par la loi n. 270 de 2005 et finalement arriver à l'*Italicum*. Cette expérience souligne

combien le système électoral stricto sensu devrait être comparé plus avec les pays de l'Europe centre-orientale qu'aux ordres juridiques qui sont/semblent pour nous des modèles concrets mais néanmoins bien lointains ¹⁶.

On se demande la raison pour laquelle nous en sommes à ce point et les raisons de cette *hypercinésie* électorale. Pour répondre il est nécessaire de considérer les trois phases de l'histoire de la Constitution républicaine:

- Première phase: elle est représentée par l'État dérégulé par la présence d'un *bipartisme imparfait* jusqu'à l'an 1993 et marqué par un mécanisme électoral spéculaire et aussi par des institutions faibles
- La deuxième phase est postérieure à la grave crise de régime de 1993, avec la disparition des tous les acteurs politiques de la phase précédente et que l'on peut décrire comme *bipolarisme imparfait* de la partitocratie sans les partis (jusqu'à 2011). Cette phase repose sur un système électoral stricto sensu d'abord fondé sur la prévalence du collège uninominal majoritaire et en suite sur une variante du *Majority Bonus System* (et avec le maintien d'un bicaméralisme parfait)
- La troisième phase, après l'hibernation voulue par les organes de contrôle interne et externe, est caractérisée après 2014 par un bi-personnalisme imparfait ainsi que par la tentative de stabiliser le système grâce à des mécanismes institutionnels convergents et sur le plan électoral et sur la forme de gouvernement

Cette brutale division en périodes, qui peut être critiquée, mais qui en même temps est suffisamment incisive et synthétique, révèle des caractéristiques constantes ainsi que des changements. Ces constantes sont – pendant l'histoire constitutionnelle italienne – formations, leadership, électorsats considérés antisystème. A' ces formations ont souvent malheureusement correspondu des institutions faibles avec un très bas niveau de légalité et de *accountability* ¹⁷.

Dans ce cadre la Constitution de 1948, dont l'élasticité a été mise à l'épreuve, semble non seulement ébranlée mais proche à la rupture ¹⁸. Cette situation a généré le plus ample problème du pouvoir constituant, c'est-à-dire des limites de révision constitutionnelle et du renouvellement de la légitimité populaire du pacte constitutionnel.

La décision de ne pas convoquer les élections avec le soi-disant *Consultellum*, découle de l'action en quelque sorte obligée de la Cour de poursuivre les innovations électorales et constitutionnelles des Chambres élues à travers le *Porcellum*, confirme la gravité de la situation ainsi que la rupture qui s'est produite.

D'autre part la prise de conscience qu'un cycle de vingt ans est maintenant clos est confirmé (Gianfranco Miglio avait, il fut un temps, souligné cette adaptation parmi les régularités de la

¹⁶ Voir F. Lanchester, *Il sistema elettorale in senso stretto dal Porcellum all'Italicum*, in "Democrazia e diritto", 2015, n. 1.

¹⁷ En ce qui concerne Italie et Grèce v. le chapitre 7 de F. Fukuyama, *Political Order and Political Decay: from the industrial revolution to the globalization of democracy*, New York, éd. Farrar, Straus and Giroux, 2014.

¹⁸ À ce sujet voir aussi F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, éd. Giuffrè, 2011, passim, plus récemment voir l'essai de A. Barbera, *Costituzione della Repubblica italiana*, in "Enciclopedia del diritto", Milano, éd. Giuffrè, 2015, qui en définissent la Constitution républicaine un "texte éclectique" "inclusif" "à virtualités multiples" lit "la Charte constitutionnelle non pas comme texte 'divisé' mais comme si s'était une part irradiante d'un plus ample 'ordre constitutionnel', alimenté par une 'base matérielle', en permanente évolution, et sur laquelle elle s'appuie" (pp. 264-265), en proposant à nouveau, lui aussi, la perspective de l'élasticité du texte dont nous parlons. (voir p. 351).

politique ¹⁹). Mais elle est aussi confirmée par d'autres études doctrinaires (je pense par exemple à Volpi ²⁰ ou encore à Sicardi-Cavino et Imarisio ²¹) qui fournissent un bilan très hétérogène des deux dernières décennies dans le cadre de l'histoire de la Constitution républicaine. Cette prise de conscience d'être donc à la fin d'un cycle et face à une bifurcation a aussi été formulée aussi par le président du conseil des ministres. Matteo Renzi à Rimini a été extrêmement clair en soulignant combien l'engrenage socio-institutionnel italien est en panne ²².

Sa reconstruction a été bien plus brusque que celles des chercheurs préalablement nommés mais la prise de conscience de cette rupture est évidente et dans certains cas très explicite.

Il manque toutefois, une « conscience constituante », celle que Costantino Mortati avait évoquée et que toute déniassée *capacità tecnica* ²³ ou la fourberie la plus aiguë ne peuvent de même pas remplacer dans cette cruciale phase d'urgence.

Il reste donc indiscutable, à mon avis, que la nouvelle loi électorale ainsi que la réforme constitutionnelle correspondante, sans une vraie garantie au niveau européen, posent de toute évidence des problèmes et des dangers institutionnels.

Il n'est pas question d'être un oiseau de mauvais augure ²⁴ mais de considérer plutôt les dangers de cette innovation. Elle pourrait être utilisée par des partis antisystème et par des leaders populistes, considérant aussi la *recentralisation* du système des autonomies réglementé par des contraintes budgétaires européennes.

Une telle situation met en évidence l'urgence de mettre en place une réflexion sur ce thème sans oublier une telle situation afin de construire une démocratie réglementée et apte à répondre à des exigences nouvelles.

Il faudrait enfin se demander s'il est possible de jouer aux dés le destin du Pays en introduisant un système plébiscitaire fondé sur l'absence des contre-pouvoirs et d'équilibre.

Renoncer à des instruments fluides et équilibrés, correspond à adopter inévitablement un mécanisme démocratique d'investiture plébiscitaire.

Au fond les choix italiens rappellent plus la *English Constitution* de Bagehot et l'exemple anglais que les théories de Carl Schmitt et de Gerhard Leibholz qui définissaient ainsi la démocratie: investiture et identité non démenties par des références explicites ou subliminales aux idées de Leon Blum et Pierre Mendès France.

Une telle tendance est liée à la crise de la démocratie représentative et de l'État-providence au sein d'un monde globalisé et rappelle en particulier la situation de certains ordres juridiques – comme celui de l'Italie – dotés, à la fois, d'une société civile et d'une classe dirigeante fragmentée qui font face à des institutions faibles.

¹⁹ Voir G. Miglio, *Le regolarità della politica, scritti scelti, raccolti e pubblicati dagli allievi*, Milano, éd. Giuffrè, 1988, *passim*.

²⁰ Voir M. Volpi (présenté par), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, éd. Il Mulino, 2015.

²¹ Voir S. Sicardi, M. Cavino et L. Imarisio (présenté par), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013): dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, éd. Il Mulino, 2015.

²² <https://www.radioradicale.it/scheda/451109/meeting-di-rimini-2015-litalia-e-la-sfida-del-mondo-partecipa-matteo-renzi>.

²³ Voir C. Mortati, *La Costituente*, Roma, éd. Darsena, 1945 aujourd'hui récollé en documents (ora raccolta in *Scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 4).

²⁴ Quant' aux conséquences de l'expérience autoritaire du projet institutionnel italien voir aussi S. Tarrow, *War, States, and Contention: a Comparative Historical Study*, Ithaca-London, éd. Cornell U.P., 2015, pp. 77 ss.

Confrontés à la crise de la démocratie représentative et de l'État-providence dans le cadre d'une reconversion des axes géopolitiques il est important de prendre conscience des dangers des démocraties à faible rendement sans oublier que nous sommes encore une fois en haute mer. Les alternatives sont d'un côté un gouvernement inspiré d'organisation d'entreprise (Singapour, Global Policy sans État), de l'autre un nouveau capitalisme lié au parti politique et à la bureaucratie (Chine) et enfin à la présence des personnalités fortes, les soi-disant *democratures* (Putin, Orbán, Erdogan, etc.).

3. Gaetano Azzariti ****, *Legge elettorale e democrazia d'investitura. Quattro criticità costituzionali per un modello di democrazia*

SOMMARIO: 1. Premessa non dovuta: abbassare i toni. - 2. La legge n. 52 del 2015 è incostituzionale? *L'ultima parola* spetta alla Corte. - 3. Criticità costituzionali. - 3.1. I premi alla lista. - 3.2. Capilista bloccati. - 3.3. Pluricandidature. - 3.4. La diversità di normativa tra i due rami del Parlamento. - 4. Quale modello di democrazia?

1. Premessa non dovuta: abbassare i toni

Vorrei fare una premessa non necessaria in questo dibattito, perché in questa sede nessuno di noi, ovviamente, ha intenzione di “trascendere”. Un preambolo che ritengo però sia oggi doveroso per reagire al modo con cui si sta sviluppando la discussione pubblica e la polemica politica, troppo di frequente dominati da toni esasperati e volgari. Una rozza superficialità che ha lambito – qualche volta – anche il dialogo scientifico. Di questo oggi pubblicamente mi lamento.

Stiamo, in effetti, assistendo (personalmente con qualche sconcerto) non tanto ad un confronto d'idee, magari ad uno scontro su temi assai controversi, bensì ad una vera e propria strategia di delegittimazione delle opinioni e delle argomentazioni altrui. Vorrei essere chiaro sul punto: mi accingo – tra un attimo, dopo questa “premessa non dovuta” – a manifestare liberamente le mie opinioni. Probabilmente formulando tesi e posizioni differenti rispetto a quelle sin qui ascoltate. Non pretendo di parlare in nome della verità o della pura scienza. Dunque, accetto che le mie considerazioni possano non essere condivise. Lo accetto tanto più ritenendo che anche le opinioni da altri espresse siano confutabili, ed anzi saranno da me discusse, magari esplicitamente criticate. Questa, che dovrebbe essere la regola prima e più banale del *confronto* scientifico, culturale, politico, – ahimè – sembra lasciare il passo all'insofferenza se non, direttamente, all'invettiva. Trovo stupefacente che, accingendosi a modificare una “legge di sistema” (quella elettorale) così importante, coloro che ne contestano alcuni tratti (o magari integralmente l'impianto) vengano indicati come meri “oppositori politici”, privando così le loro argomentazioni di valore scientifico, ovvero vengano direttamente insultati, perlopiù da una ceto politico incolto.

2. La legge n. 52 del 2015 è incostituzionale? *L'ultima parola* spetta alla Corte

Che il clima si sia deteriorato – e mi accingo ad entrare in argomento – può essere dedotto anche dalla radicalizzazione delle tesi che si vanno – legittimamente, ma rigidamente – ad

**** Professore ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze Giuridiche - Università di Roma “La Sapienza”.

esprimere. Da un lato coloro che – anche in sede scientifica e non solo in sede politica – esaminando la nuova legge elettorale non vedono alcun problema di costituzionalità, dall’altro lato coloro che ritengono del tutto incostituzionale ogni singola disposizione normativa. La mia impressione generale è diversa. Dopo la sentenza n. 1 del 2014, ed alcune oscillanti decisioni successive sempre in materia elettorale, non credo che si possano fare previsioni indubbie. Bisognerebbe essere assai cauti, trovandoci dinanzi ad un quadro di sistema tutt’altro che stabile e ad una giurisprudenza ancora in divenire. Sulla costituzionalità o meno delle disposizioni della legge n. 52 del 2015 – allo stato – si possono fare previsioni, avanzare argomentazioni, indicare criticità costituzionali. Sarà poi la Corte ad avere l’ultima parola. Una “parola” che ad oggi non è stata ancora pronunciata.

Per mio conto vorrei esporvi due ordini di considerazioni. Anzitutto, vorrei riflettere su quelle che a me paiono le quattro maggiori “criticità costituzionali” della legge elettorale appena approvata dal Parlamento. Per poi affrontare un tema ancor più rilevante, cercando di individuare quel che spiega la scelta di un tale sistema elettorale da parte dell’organo legislativo e della maggioranza politica che ha sostenuto il disegno di legge ora trasformato in legge. Ben più importante questo secondo aspetto poiché coinvolge direttamente l’idea stessa di democrazia, come in conclusione diremo.

3. Criticità costituzionali

Ma andiamo per ordine. Per quanto riguarda il primo profilo, vorrei inizialmente sottolineare l’importanza di prendere sul serio i dubbi che vengono da più parti sollevati, poiché – stante l’incertezza di sistema cui facevo poc’anzi riferimento – qualora la Corte dovesse accertare la fondatezza delle critiche e dichiarare, conseguentemente, per la seconda volta nel giro di poco tempo, l’incostituzionalità della legge elettorale, l’effetto sul sistema politico sarebbe assai grave. Un intero ceto politico si dimostrerebbe incapace di prendere insegnamento dalla Corte (dalla sentenza n. 1 del 2014, in particolare) e non in grado – per la seconda volta! – di adottare una legge elettorale che possa passare il vaglio di costituzionalità. Un colpo alle istituzioni che non potrebbe imputarsi alla Corte, bensì ad una politica distratta e autoreferenziale che sfida le ragioni del diritto e della costituzione oltre il limite del ragionevole.

Vi elenco ora le quattro criticità costituzionali su cui credo sia opportuna una riflessione attenta. Non sono questioni marginali, anzi esse riguardano i quattro pilastri su cui si erige l’intero edificio della legge n. 52 del 2015. Questi i temi:

- a) i premi;
- b) i capilista;
- c) la pluricandidabilità;
- d) la diversità di normativa tra i due rami del Parlamento.

3.1. I premi alla lista

a) Iniziamo dai premi. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 2014, ha ritenuto la “governabilità” un obiettivo legittimo; da ciò discende la possibilità di introdurre misure “premiali”. Allo stesso tempo, essa ha anche affermato che le distorsioni nel riparto dei seggi – le “disproporzionalità”, secondo il linguaggio attualmente in voga – non possono in nessun caso determinare «una compressione della funzione rappresentativa dell’assemblea, nonché dell’eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un’alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l’intera architettura dell’ordinamento costituzionale vigente» [argomento esposto al punto 3.1 delle considerazioni in diritto]. Ed è quest’ultimo aspetto che laicamente dobbiamo valutare: l’attuale sistema premiale comprime eccessivamente la rappresentanza democratica?

Com’è noto sono di due tipi i “premi” che possono essere attribuiti in base ai risultati ottenuti nelle votazioni, a seconda che una lista superi o meno il 40% dei voti espressi. Nel primo caso, una soglia è fissata, il premio sarebbe certamente ancora molto elevato, espressione – come poi meglio indicheremo – di una certa idea di democrazia, eventualmente criticabile dal punto di vista dell’opportunità politica, ma che verrebbe probabilmente ritenuta legittima alla luce delle indicazioni della giurisprudenza della Corte (sebbene non sia stato esplicitamente indicato il confine oltre il quale la “compressione” della funzione rappresentativa dell’assemblea diventi eccessiva, e dunque un margine di dubbio permane). Assai diversa è però la seconda modalità di attribuzione del premio.

Nel caso nessuna lista ottenga almeno il 40% dei consensi espressi, due sole liste si confronteranno al ballottaggio, quella che otterrà un voto in più dell’altra conseguirà il premio e le verrà attribuita la maggioranza dei seggi alla Camera. Per il passaggio al ballottaggio non è prevista nessuna soglia minima; dunque possono, al secondo turno, risultare vincitori della competizione elettorale ed ottenere il premio che consegna la maggioranza dei seggi della Camera anche liste del tutto minoritarie, se valutate sul piano della rappresentanza reale. Dobbiamo, in effetti, mettere nell’ordine del possibile il fatto che – senza soglia – al secondo turno possano presentarsi liste di partiti o movimenti il cui seguito reale è pari al 25% o al 20% nei casi più estremi, per poi, nello scontro diretto con un unico altro contendente, ottenere la maggioranza assoluta dei seggi. Mi chiedo – tralasciando per adesso la questione del secondo turno, su cui dirò subito dopo – se con il ballottaggio si assegna un premio ad una lista che ha ottenuto solo il 20% dei consensi, questo non risulti essere eccessivo e tale da produrre “un’alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica”. A me sembra di sì.

L’argomento che viene utilizzato per rispondere a questa obiezione – che farebbe ricadere la normativa attualmente vigente nello stesso vizio di costituzionalità già dichiarato nel caso della legge n. 270 (premio “abnorme”) – fa leva sul secondo turno. Si sostiene che la percentuale di consenso non può essere riferita al primo turno, ma solo definita nel ballottaggio. Ecco allora

che tutto sembra risolversi e i dubbi svanire. La lista che ottiene il premio deve aver ottenuto almeno il 50% più un voto rispetto all'avversario. Dunque un vero e proprio “premio di maggioranza”. Portando all'estremo questo ragionamento, che tra poco vedremo essere in verità fallace, addirittura un “mini” premio, di pochi seggi per ottenere solo il 54% dei seggi; al limite addirittura penalizzante se la lista vincitrice al ballottaggio avesse superato l'avversario diretto oltre quest'ultima percentuale. Ma è evidente che c'è qualcosa che non torna nell'esito del ragionamento condotto sul piano logico-formale, ma carente – anzi paradossale – sul piano sostanziale.

Il vizio logico-sostanziale è, a mio parere, il seguente: si ritiene siano sovrapponibili i piani su cui operano i due turni, assegnando al secondo la funzione di sanare i limiti della rappresentanza democratica riscontrati al primo. Così non è.

Il secondo turno ha tutt'altra funzione rispetto al primo. Nel ballottaggio non si tende più a definire la rappresentanza politica (*recte*: gli equilibri tra tutte le forze politiche che partecipano alla competizione elettorale), bensì ha l'unico scopo di investire un *leader*, stabilire chi debba governare conquistando la maggioranza dei seggi alla Camera, a prescindere dalla sua forza di rappresentanza reale, che – in caso – è quella riscontrata in precedenza, e che si è dimostrata inferiore al minimo necessario per assegnare un premio che non fosse illimitato (la soglia del 40%). La “sfida” oramai è tra due, i quali non potranno collegarsi alle altre forze al secondo turno, ricercare nuove alleanze, rimarranno cristallizzati e si affronteranno nell'ultimo duello: alla fine ne resterà soltanto uno (“*There can be only one*”). All'ultimo sopravvissuto si consegnerà la maggioranza dei seggi in ogni caso. Quale che sia la percentuale dei voti espressi, di quelli ottenuti dalla lista, che possono essere anche in numero inferiore a quelli ottenuti al primo turno, purché superiori all'unica altra lista rimasta in competizione. Vincere, non rappresentare, è la ragion d'essere di un secondo turno elettorale che non prevede soglie di accesso, non permette di coalizzarsi, non richiede un vasto consenso, si impone sul piano nazionale (e non di collegio) per la “conquista” dell'intera posta in gioco: la maggioranza parlamentare. Ai perdenti – tutte le altre liste, senza alcuna distinzione tra chi è arrivato al ballottaggio e le altre rimaste al palo – non rimarrà che da spartirsi i resti. Solo per questi, in effetti, varrà la logica della rappresentanza, ottenendo ciascuna lista i seggi a seconda dei consensi originariamente ottenuti. In base a computi e logiche distinte – anzi tenute ben separate – da quelle che assegnano un numero predeterminato i seggi all'unico vincitore riconosciuto. V'è un mantra che riassume bene l'essenza dell'ultimo voto: la sera delle elezioni si saprà chi governerà il Paese (*recte*: chi avrà una maggioranza di seggi alla Camera), il resto non conta. Ma a questo punto non mi sembra improprio chiedersi se il premio (e l'intero sistema elettorale) non sia abnorme.

3.2. Capilista bloccati

b) Anche per quanto riguarda i capilista bloccati credo sia essenziale ricordare il principio fissato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014. La Consulta ha stabilito che è

necessario garantire un margine di scelta dei propri rappresentanti agli elettori, pertanto non è costituzionalmente ammissibile una scelta rimessa totalmente ai partiti.

Si tratta, dunque, nel nostro caso di verificare se – e in che forme – permane quel “margine” costituzionalmente necessario affinché si possa ritenere soddisfatto il principio indicato dal giudice delle leggi. E la risposta non può che essere articolata, dovendosi distinguere tra la lista che ottiene il premio e le altre. Nel primo caso, l’alto numero di seggi certamente favorirà l’elezione, oltre che dei capilista scelti direttamente dai partiti, anche di altri rappresentanti indicati dagli elettori. Negli altri casi la possibilità di ottenere il seggio per chi non è capolista si riduce radicalmente. Per tutti i partiti medi o piccoli è certamente esclusa la possibilità che riescano a essere eletti altri oltre ai primi delle rispettive liste.

La domanda da porsi è allora la seguente: è sopportabile una discriminazione nella selezione dei parlamentari che solo in alcuni casi (con certezza solo per la lista che ottiene la maggioranza assoluta dei seggi grazie all’alterazione prodotta dal premio) assicura un margine di scelta che possa imputarsi direttamente agli elettori? Il principio affermato dalla Corte può valere solo per alcuni e non per tutti? Escluso che il “margine” di scelta degli elettori possa essere fatto valere nei casi di una lista apparentemente plurinominale, ma sostanzialmente bloccata.

Una modalità di selezione dei candidati che appare peraltro caratterizzata da due altri inconvenienti di sistema.

In primo luogo, può risultare ingannevole. Dietro l’apparenza di una lista formalmente plurinominale si cela un sistema sostanzialmente uninominale. Tutti gli elettori dei partiti medio-piccoli credono di poter scegliere uno dei candidati nominalmente presenti nella lista, ma in realtà votano per il capolista, l’unico che ha la effettiva possibilità di farsi eleggere in base ai suffragi espressi da tutti gli elettori del suo partito. Non potrebbe in tali casi neppure proporsi un’equiparazione con i sistemi uninominali, che garantirebbero un equilibrio tra scelta del partito e “margine” di scelta per l’elettore, poiché l’elettore sarebbe tratto in inganno proprio dalla presenza di altri candidati che – pur senza speranza – condizionerebbero in modo improprio la scelta per la lista e per il candidato.

L’ultima ragione di perplessità riguarda il rischio di discriminazione nell’elettorato passivo tra i candidati dei partiti maggiori, che possono sperare nell’elezione anche se non indicati come capilista, e quelli di tutti gli altri partiti, che tale possibilità non hanno. Il tutto, nei casi dei partiti maggiori, legato peraltro all’esito incerto e al premio eventualmente conseguito nel caso di vittoria della propria lista.

In conclusione sul profilo dei capilista vorrei esprimere l’opinione che – al di là di eventuali incostituzionalità del sistema prescelto – la soluzione adottata non appare per nulla lineare. Un ibrido insensato tra sistema di lista e quello uninominale. Se non si voleva adottare un tipico sistema di lista plurinominale, meglio sarebbe stato scegliere il classico sistema uninominale. Almeno, senza fingimenti, si sarebbe trovato un equilibrio tra scelta dei partiti e quella degli elettori. I primi indicano le persona da cui farsi rappresentare nei singoli collegi, ai secondi rimane la possibilità di scegliere se votare per uno o l’altro tra i candidati presentati. I partiti scelgono chi vogliono far eleggere, mentre gli elettori scelgono chi votare.

3.3. Pluricandidature

c) Riguardo alla questione concernente le “pluricandidature” mi limito a ricordare quanto ha già avuto modo di rilevare incidentalmente la Corte (ancora con la sentenza n. 1 del 2014): questo istituto rappresenta un’ulteriore limitazione della libertà dell’elettore. Esso, infatti, rimette al partito e – ancor peggio – al suo *leader*, non invece all’elettore, la scelta ultima su chi debba essere eletto, al posto di qualcun altro.

È inoltre da rilevare come, anche in questo caso, si ponga un problema di discriminazione nell’elettorato passivo. La scelta su chi verrà eletto tra due o più candidati arrivati secondi entro la medesima lista in collegi diversi, viene determinata da una sola persona: il *leader* pluricandidato. Se anche non si volesse indicare questa come una violazione di un esplicito principio costituzionale, essa a me pare debba essere considerata almeno una criticità costituzionale che incide su diritti politici fondamentali.

3.4. La diversità di normativa tra i due rami del Parlamento

d) Sulla questione della diversità di normativa tra i due rami del Parlamento ho già da tempo manifestato le mie perplessità [si v. G. Azzariti, Relazione svolta al II Seminario dell’Associazione Italiana Costituzionalisti “I Costituzionalisti e le Riforme” tenutosi presso l’Università degli Studi di Milano il 28 aprile 2014, in Rivista AIC, n. 2/2014, spec. p. 9]. Il fatto che questa legge riguardi soltanto la Camera e non il Senato si configura come una criticità costituzionale rilevante. Non si tratta semplicemente di riscontrare la diversità tra i due sistemi elettorali. Anzi, anche in sistemi a bicameralismo perfetto è del tutto fisiologico che non vi sia un identico sistema elettorale. In passato, la difformità tra i due sistemi ha prodotto alcune disfunzioni ed ha rischiato di produrre diverse maggioranze politiche tra i due rami del Parlamento. In tutti questi casi, però, non si è posta alcuna questione di costituzionalità, semmai si sono registrati l’acuirsi della debolezza delle maggioranze di governo e l’instabilità della legislatura spesso finita anticipatamente. Un problema politico dunque, non costituzionale.

Nel nostro caso, però, non è in discussione una diversità tra due sistemi (quello ora definito dalla legge n. 52 per la Camera e quello rimasto in vigore a seguito della sentenza n. 1 del 2014 per il Senato), bensì la loro totale incompatibilità. Discordanze incolmabili tra i due sistemi che possono produrre l’“irrazionalità della legge”, ovvero la sua incostituzionalità.

Ricordo – e mi appare particolarmente significativo – che proprio questo vizio è stato fatto valere dal giudice delle leggi per dichiarare l’illegittimità costituzionale dei premi del Senato. Illegittimità di questa parte della disciplina della legge n. 270 dichiarata a seguito della rilevata «inidoneità della stessa al raggiungimento dell’obiettivo perseguito» [argomento esposto al punto 4 delle considerazioni in diritto].

Nel caso della legge n. 52, può ripetersi un analogo argomento: se essa ha come suo principale – se non unico – scopo quello di garantire la governabilità “imponendo”, in ogni caso, una maggioranza alla Camera, quest’obbiettivo viene posto nel nulla qualora la legge del Senato non

venisse cambiata, lasciando un sistema elettorale complessivo del tutto inadatto allo scopo.

Conosco la replica a questa mia considerazione: la riforma della costituzione attualmente in discussione prevede che il rapporto di fiducia intercorra solo tra la Camera il Governo. Mi limito a rilevare in proposito che questa può essere una motivazione politica, senza però alcun pregio costituzionale. Confidare su una futura ed incerta modifica costituzionale per legittimare una scelta irragionevole sul sistema elettorale, mi sembra quantomeno avventato. Comunque inaccettabile in sede scientifica. In ogni caso esposta ad una verifica di incostituzionalità.

4. Quale modello di democrazia?

Vorrei da ultimo svolgere alcune riflessioni sull'altro tema inizialmente indicato. Credo che per ben valutare la *ratio* sottesa al nuovo sistema elettorale si debba andare a verificare quale sia il modello di democrazia propugnato dai suoi fautori. La mia impressione è che la nuova legge elettorale si ponga in netta continuità con la precedente (la legge n. 270 del 2005), rappresentando un altro – non così dissimile – modo per assecondare le logiche proprie di quel modello di democrazia riconducibile al *nomen* “democrazia d’investitura”.

Un modello di democrazia che a me pare esprimere una visione povera della politica, in cui il legame con i rappresentati si riduce sostanzialmente al momento elettorale. Momento elettorale che viene semplificato, astraendosi del conflitto reale degli interessi diversi, amplificando la natura spettacolare del “duello”. Una sfida che non vede neppure più contrapporsi diverse forze politiche, espressione ciascuna di programmi ideali e indirizzi politici distinti, bensì una contesa solo tra *leader*.

Si tende, dunque, a limitare il confronto con i rappresentati al giorno delle elezioni, dando in fondo ragione a Rousseau quando sosteneva che solo in quel giorno si fosse liberi mentre in tutti gli altri si fosse schiavi [J.J. Rousseau, *Il contratto sociale* III, p. 15].

Ecco io credo che questa sia la logica del tempo, con cui dobbiamo confrontarci. E laicamente mi chiedo se in democrazia – e nel sistema politico che la sostiene – sia sufficiente garantire la decisione, la stabilità dei governi, un unico vincitore il giorno delle elezioni. Ovvero non sia preferibile guardare ad un altro modello di democrazia che si proponga essenzialmente – ancor prima della decisione – di garantire il pluralismo, il conflitto, la mediazione tra diversi. Certo questo modello – quello proprio delle cosiddette “democrazie pluraliste” – pretende tempi lenti, necessari per giungere al compromesso tra interessi tra loro disomogenei.

Sono consapevole che non è questo lo “spirito del tempo” (*Zeitgeist*). Oggi prevale un altro paradigma: ai tempi lenti della mediazione si sono sostituiti i tempi veloci della decisione. Che poi questa voglia di decidere risulti “vuota”, priva di direzione e contenuto, spesso solo apparente e sempre spettacolare, non sembra rilevare più di tanto. In fondo, l'apparente rottura ma la sostanziale continuità dei sistemi elettorali che si sono succeduti dal 1994 ad oggi rappresenta una chiara dimostrazione del prevalere di un cambiamento conservativo. Non per caso siamo il Paese del Gattopardo.

Riconosciuto che quello sommariamente indicato appare essere lo spirito del tempo, che orienta nel profondo, in modo persistente, tutti i sistemi elettorali che si sono succeduti; i quali hanno progressivamente accentuato il distacco tra rappresentanti e rappresentati, auspicando la sterilizzazione del conflitto sociale e del pluralismo politico, mi limito a porre una domanda: è questo un processo irreversibile?

Se così non dovesse ritenersi, forse varrebbe la pena cercare ancora. Altri principi che possano invertire una rotta aprendo le porte alla rappresentanza reale, al pluralismo, alla partecipazione. Un sistema elettorale che abbia come scopo principale la rappresentanza reale della divisione sociale entro le istituzioni potrebbe non riuscire ad assicurare che il giorno stesso delle elezioni si sappia chi governerà il Paese per i successivi cinque anni. E, la sera delle elezioni, potremmo dover andare a dormire senza sapere qual è il capo del governo cui delegare ogni nostra decisione; ma il giorno dopo potremmo svegliarci scoprendo di avere un sistema politico più equilibrato e più solido.

4. Stefano Ceccanti ^{****}, *L'Italicum come rimedio alla frammentazione*

Dopo lo *stress* causato dalla grande quantità e qualità di argomenti esposti dal professor Fulco Lanchester ho qualche problema a riordinare le idee.

Riparto allora dalle domande per poter così dare delle risposte, sia a quelle degli organizzatori, sia a quelle di Fulco Lanchester.

Il mio primo ragionamento è che sia giusto l'inquadramento della domanda – della terza domanda – a cui poi si richiama anche Fulco Lanchester. Cioè non ha nessun senso parlare di concentrazione di poteri sulla legittimazione diretta di un Governo nazionale quando questo Governo è il Governo che nell'istanza più forte a livello europeo, al Consiglio europeo, si presenta con una minore continuità di indirizzo e di persone. Cioè se di fronte a Cameron sono già passati davanti: Silvio Berlusconi; Mario Monti; Enrico Letta e Matteo Renzi. Di cosa stiamo discutendo?

Discutiamo del fatto che il Governo italiano sia in Europa un “vaso di coccio”. Quand'anche noi riuscissimo a stabilizzarlo lo dovremmo comunque stabilizzare all'interno di un quadro europeo. E tutto ciò mentre nel frattempo è ancora aperta la transizione europea. L'altro giorno si è fatto cenno sul *Sole24Ore* nel bel pezzo di Sergio Fabbrini all'ipotesi di due trattati: uno per la zona di integrazione; l'altro per la zona, semplicemente, di cooperazione economica. In questo contesto noi collochiamo il quesito. Ma si può anche affermare il rovescio di ciò che sostiene Lanchester: un Governo italiano più autorevole è in grado di contribuire a distinguere molto meglio il livello di integrazione forte da quello della sola integrazione economica.

Poi le altre domande: un Governo più autorevole? Ovviamente questo non è legato in termini monocausali solo alla formula elettorale, essendo legato anche a tutta una serie di strumenti come la revisione costituzionale, e, come anche, alle conseguenti riforme dei regolamenti parlamentari. Però per quello che può fare la legge elettorale direi che questa legge elettorale lo faccia abbastanza bene. Io francamente reputo il resto dibattito tutto molto discutibile, ad esempio la questione se ci siano dei residui problemi di costituzionalità la accantonerei come infondata. Nel senso che la Corte chiedeva una soglia, ed ora una soglia al primo turno c'è. In democrazia contano i voti validi e la soglia al primo turno è del 40 % dei voti validi. In un sistema proporzionale chi prende il 40% dei voti validi prende comunque mediamente, a seconda della selettività della formula, il 45-46% dei seggi, e qui abbiamo al primo turno una

^{****} Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma “La Sapienza”.

sovrarappresentazione “lorda” solo del 14% (differenza tra 40 e 54) e netta dell’8-9% (differenza tra 45-46 e 54). Non vedo come questo possa essere un problema. Al secondo turno tutti gli elettori tornano in campo e decidono cosa votano. E qui la sovrarappresentazione massima è del 4% (differenza tra 50 e 54).

Non possiamo inoltre confondere “pere” con “mele”: il premio al secondo turno fa riferimento solo ai voti del secondo turno. I voti presi al primo turno non esistono in questa tornata. I voti presi nel primo turno sono serviti unicamente per andare al ballottaggio. Quindi dire che prende il 54% al secondo turno uno che ha preso “tot” al primo non vuol dire nulla. Chi prende il 54% al secondo turno è qualcuno che ha preso più del 50% più uno in quello stesso turno. Peraltro questo è spiegato molto bene, come argomento autonomo, nella Sentenza n. 275 del 2014; sentenza che ha avuto come redattore Giuliano Amato [*argomento esposto al punto 3.2 delle considerazioni in diritto, il quale si rifà esplicitamente alla Sentenza n. 107 del 1996*]. Questa sentenza, relativa ad un contenzioso partito da un Comune del Trentino, ci dice che il premio ottenuto dal Sindaco vincente nei Comuni superiori ai 3.000 abitanti trae una legittimazione forte non solo per il fatto che un Consiglio comunale non è un Parlamento (argomento che in questa sentenza è il più forte) ma in essa è presente anche l’argomento autonomo dal primo, per il quale un premio di maggioranza è più legittimato in presenza di ballottaggio. Quindi noi abbiamo in qualche modo già una risposta nella recente giurisprudenza costituzionale rispetto all’impostazione data dall’“Italicum”.

È una soluzione europea? Direi di Sì.

La risposta è affermativa perché il problema della complicazione dei nostri sistemi di partito è riscontrabile nella condizione per cui accanto alla frattura destra-sinistra nei vari sistemi si sia prodotta una frattura “pro” o “contro” l’Unione europea. In presenza di questa doppia frattura i sistemi che fotografano, ma per certi versi anche sistemi disrappresentativi su base territoriale, come ad esempio il plurinomiale spagnolo, o i sistemi uninominali, hanno dei problemi perché rischiamo di produrre solo due esiti, entrambi negativi. Uno di questi è quello che poi – fra l’altro – abbiamo visto all’inizio di questa nostra legislatura: che le grandi coalizioni non saranno più episodiche ma diverranno in questo modo la “normalità”. Non penso che possa essere considerato positivo il fatto che in una democrazia forze di centrodestra e centrosinistra fisiologicamente alternative debbano essere costrette, in presenza di un sistema elettorale non decisivo, ad allearsi. Perché, se sono costrette ad allearsi, le forze anti-europee esterne – che mirano esattamente a questo risultato – diranno che sono uguali proprio perché si sono coalizzate. Risultato: nella legislatura successiva dovremmo fare di nuovo una grande coalizione tra “quei due”, ma con meno voti e meno seggi e non ne usciremo probabilmente più. Questo è il primo problema molto serio e non a caso a inizio legislatura il Movimento 5 Stelle si autoescluse e volle imporre la grande coalizione. Che è la cosa a cui stiamo assistendo in questo momento precisamente nel paese dove *vogliono* imitare l’“Italicum”. Perché questo dibattito si sta svolgendo oggi in Spagna sulle colonne dei giornali ed è sostenuto dalla candidata

Presidente dell'Andalusia, che è stata finora bocciata per tre volte al voto di fiducia. In questo contesto di forte incertezza il partito *Podemos* che cosa dice? Alleatevi “voi” tra socialisti e popolari visto che siete uguali, perché siete il “vecchio sistema”. Ed il partito popolare cosa dice? Alleatevi voi socialisti con *Podemos* perché voi siete di sinistra. Fatto sta che stanno facendo dei sondaggi sulla possibile ripetizione di elezioni, perché anche se hanno votato il 22 marzo il Governo ancora non c'è. E, quanto accaduto in Andalusia, rischia di capitare anche in 11 delle 13 Comunità Autonome in cui domenica si voterà [*ci si riferisce alle elezioni amministrative svoltesi in Spagna il 29 maggio 2015*]. Per cui i giornali spagnoli sono pieni di dichiarazioni per le quali, in questo Paese, ci si sta avviando all'alternativa tra confuse “grandi coalizioni” o ad una situazione di instabilità dovuta al succedersi di elezioni a ripetizione. Di fronte a questa prospettiva sui giornali spagnoli l'invito da molti condiviso è quello di imitare l'Italia. Questa non è quindi solo una affermazione pronunciata dal nostro Presidente del Consiglio durante il dibattito tenutosi lo scorso marzo alla *Luis School of government*; è bensì un dato di realtà, che esiste e che si è materializzato (Nb: successivamente, grazie all'appoggio esterno dell'altro nuovo partito, *Ciudadanos*, il Governo socialista dell'Andalusia si è potuto con difficoltà formare, ma restano le incognite per il livello nazionale. Un dibattito analogo sull'importazione dell'Italicum è poi sorto in Armenia nei mesi successivi).

Quindi sistemi su base “fotografica” o per certi versi anche di disrappresentatività su base territoriale rischiano di farci precipitare dentro grandi coalizioni a ripetizione, o dentro l'ingovernabilità pura. Chi non vuole questo tipo di sistema – per coerenza – dovrebbe ugualmente anche sostenere di preferire il rischio di ingovernabilità pura oppure le grandi coalizioni a ripetizione. Perché considera queste due soluzioni, e soprattutto la seconda, come un male minore rispetto ad un sistema che designa chiaramente un vincitore. Chi sostiene ciò non può quindi affermare di volere una democrazia governante fatta in altro modo; perché non c'è. In ogni caso non può eludere la domanda: che sistema vuole chi non vuole l'Italicum? Il giudizio comparativo non può essere astratto: sito dell'Italicum contro principi posti in un limbo, ma rispetto al loro impatto reale.

Lo stesso problema si pone con i sistemi uninominali, perché i sistemi uninominali – cioè i sistemi disrappresentativi su base territoriale, oltre a quelli plurinominali con pochi seggi assegnati per circoscrizioni – possono provocare altri effetti non meno paradossali. Al di là di quelli sulle forze minori concentrate territorialmente, le quali, da questi sistemi possono essere premiate in quanto “fotografate” o addirittura sovrarappresentate, e, sulle forze minori “nazionali” che dagli stessi sono fortemente colpite – ma queste conseguenze possono forse essere tollerate con l'argomento per cui ogni sistema elettorale ha comunque i suoi paradossi – il problema principale è un altro, quello che nasce da un possibile “eccesso” di disrappresentatività nel caso in cui l'offerta partitica veda “essere pronto” per le elezioni solo uno dei due maggiori schieramenti. Con un sistema a base uninominale l'esito può anche essere che il primo possa riuscire a vincere con il 70% dei seggi pur con meno del 40% dei voti. Per fare un esempio, dopo le recenti elezioni dipartimentali francesi, le proiezioni in seggi della

doppia elezione – congegnata, per le elezioni susseguitesesi dal 2002 in poi, attraverso 4 turni, dopo le modifiche operate dalla revisione costituzionale sul quinquennato del 2000 e a quelle sulla legge organica relativa alla durata dell'Assemblea Nazionale – si segnala che il centrodestra in questo momento potrebbe prendere più del 70% dei seggi quasi raddoppiando nel passaggio dai voti ai seggi. Quindi sistemi disrappresentativi su base locale possono portarci al di sopra dei *quorum* di garanzia intorno al 60% relativo a Corte e Csm; *quorum* che non sono superati dall'“Italicum” e che possono essere invece superati da sistemi disrappresentativi su base territoriale il cui effetto finale disrappresentativo non è predeterminato, ma può andare sopra il 54%; o, viceversa, come detto in precedenza questi sistemi disrappresentativi su base locale possono sacrificare la rappresentanza ma non produrre nessuna maggioranza. E quindi possono farci ricapitare di nuovo dentro la “sindrome” “grandi coalizioni” obbligate oppure ingovernabilità assoluta.

Questi sono i problemi in cui si dibattono i nostri sistemi di partito.

Allora, da questo punto di vista, il dibattito che si è svolto all'interno della “Commissione dei saggi” – i cui resoconti sono ora stati pubblicati in un “aureo libretto” – nel quale 31 colleghi su 35 hanno sottoscritto un sistema di polarizzazione nazionale da dove nasce? Nasce da alcuni dei nostri colleghi – non c'è qui oggi il collega Caravita che fu colui il quale su questo aspetto più aveva insistito – i quali sostennero che il nostro sistema dei partiti era talmente compromesso da rendere necessaria una trasposizione integrale – un “prendere di peso” – del sistema francese post-2000. Ovvero, fare le due elezioni “a catena”: prima le presidenziali che strutturano nazionalmente il voto; dopodiché, le elezioni nei collegi. Con questo sistema, siccome dal 2002 quando si vota nei collegi si decide se dare una maggioranza parlamentare al Presidente eletto pochi mesi prima. Noi abbiamo di fatto con due passaggi questa conformazione iper-maggioritaria di trascinamento. Le obiezioni che sono state rivolte a questa proposta in quella sede sono state due. La prima è stata che questo sistema richiederebbe un cambiamento costituzionale più ampio, perché il Presidente rientrerebbe dentro il *continuum* di maggioranza ed anzi diverrebbe il *leader* della maggioranza. La seconda obiezione nasce perché se si congegnano due elezioni “in fila” probabilmente l'elezione del Parlamento finisce per essere molto più “curvata” del 54% dei seggi, dato che l'elettorato del vincente si rimobilita tutto per l'elezione nei collegi mentre gli altri smobilitano parzialmente dopo la sconfitte nelle Presidenziali. Da qui, da questo confronto tra una proposta e le obiezioni, l'idea di riprendere un elemento già presente in essa, cioè di riprendere la “polarizzazione nazionale” – perché il doppio turno di lista è un elemento di polarizzazione nazionale – ma in un'unica elezione con il “tetto” del 54%. Questa è una cura minore rispetto alla “cura da cavallo” della trasposizione nel nostro ordinamento dell'interno sistema elettorale francese post-2000 perché lascia il Presidente della Repubblica fuori dal *continuum* di maggioranza, e perché inserisce un tetto massimo del 54%.

Quindi, per questo è emersa questo tipo di istanza – diciamo – mediana tra il modello francese e quello di un sistema parlamentare classico, meno razionalizzato. Proprio perché il sistema parlamentare si affida di più alle capacità di mediazione di partiti, capacità, che nel contesto dato, non sono garantite, il doppio turno nazionale innestato su di esso rappresenta comunque una soluzione meno drastica rispetto a quella della “cura da cavallo” del prendere per intero il sistema francese.

Quindi la riflessione va vista esattamente in chiave europea; ma per arrivare a una situazione europea in cui il nostro Governo possa vantare una continuità di indirizzo e di personale politico nel Consiglio europeo abbiamo bisogno di una legge italiana che tenga conto del grado di destrutturazione dei partiti nell’idea di *rilanciarlo*.

Questo è lo schema teorico che sta dietro queste proposte, schema spiegato con dovizia di particolari nel rapporto redatto dalla Commissione di esperti istituita dal Governo Letta. Al di là di come ciò possa essere spiegato in questa sede, ovvero solo attraverso l’esposizione di alcuni passaggi chiave, è questo il punto che bisogna assumere come centrale.

Questo elemento di ristrutturazione del sistema dei partiti è una scommessa sulla tenuta di un “nuovo” sistema dei partiti in una elezione unica in grado di collegare alla scelta dei parlamentari la scelta del Governo. E se noi ci pensiamo bene – appunto – non sembra che nel contesto dato dall’attuale sistema dei partiti qualsiasi altro sistema elettorale ci possa realisticamente “trascinare fuori” dall’alternativa tra ingovernabilità assoluta e grandi coalizioni obbligate.

Chiudo sull’offerta politica. Ricordo che quando si svolsero simili dibattiti, come ad esempio quello avvenuto nel 2009 sul “referendum Guzzetta” (ed era il 2009 non un secolo fa!), mi veniva detto che sicuramente il centrodestra avrebbe vinto in Italia perché c’era il PdL al 35% ed il PD al 25%. Anche un nostro autorevole collega che aveva aderito al Comitato per il referendum, firmandone la richiesta nel 2007, si dimise dicendo d’essersi reso conto che, essendo di centro sinistra, non poteva sostenere un sistema che attraverso il premio di lista avrebbe assicurato sicuramente la vittoria al centro destra per lunghi decenni. Preferì quindi ritirarsi dal Comitato.

Venendo all’oggi a pochi anni di distanza il problema si presenta forse come capovolto. Tuttavia gli elettori di centro destra esistono ancora, non sono scomparsi; quello che però in questo momento manca è per loro una offerta politica adeguata. Non è comunque possibile immaginare che, in ogni fase della vita di un sistema dei partiti, vi sia – sempre e comunque – una situazione per cui entrambi gli schieramenti siano pronti. Può capitare che per lunghi periodi sia pronto uno schieramento e l’altro no. Detto questo, cosa può fornire il sistema elettorale? Solo un incentivo affinché uno dei due comunque vinca. Allo stesso modo esso avrà un effetto incisivo anche sull’altro schieramento – non ancora pronto – dandogli una potente spinta affinché esso si strutturi dotandosi di una concreta offerta politica.

E d'altronde l'“Italicum” cosa impone? Impone a tutti, centro destra compreso, di realizzare una cosa benefica dal punto di vista sistemico: di fare una lista, non una coalizione con quattro cinque partiti che, se per caso vincessero, essendo al tempo stesso alleati e rivali nella stessa coalizione, non sarebbero in grado di governare, come l'esperienza insegna a sufficienza.

Concludendo, anche se questo sistema elettorale non può determinare miracolosamente il fatto che entrambi gli schieramenti posizionati al centro-sinistra e al centro-destra siano o meno pronti – e al momento è un po' difficile che almeno uno dei due lo sia e questo apre spazi ad altri sfidanti – può comunque offrire un incentivo potente sul medio e lungo periodo affinché la persistente scissione tra una domanda politica – che esiste – e l'offerta politica – che non è adeguata – venga sanata.