

## **L'inconciliabilità della legge Calderoli col bicameralismo indifferenziato. Quando la governabilità rischia di fondarsi sulla negazione del suffragio universale**

di Carlo FUSARO \*  
(10 gennaio 2012)

Mentre i conformisti andavano intruppendosi, queruli e ripetitivi fino all'ossessione, dietro gli astuti inventori degli slogan contro il "parlamento dei nominati" (cui in una seconda fase si erano uniti i cantori della mancanza del quorum per il premio di maggioranza, forti di una presunta, ma inesistente, "bocciatura" da parte della Corte<sup>1</sup>), a chi ha seguito la vicenda della fallita revisione della legge 270 del 2005, non sarà sfuggito - spero - che l'obbiettivo di larga parte dei riformatori non era affatto rilanciare un più stretto rapporto fra elettori, candidati ed eletti, bensì eliminare i residui presupposti di un funzionamento maggioritario e bipolare del nostro sistema politico, come disciplinati da quella legge.

In realtà, sin dal 2005 erano stati segnalati i problemi veri di quella legge elettorale. Per esempio, sul fronte del rapporto elettori-eletti, non tanto le liste bloccate, quanto le liste molto lunghe e - ancor di più - la facoltà di candidarsi in tutte le circoscrizioni. Quello era il problema, quello era il marchignegno che permette - a voti dati - il gioco delle opzioni.

Sarebbe bastato agire su quegli elementi per rafforzare il rapporto candidati-territorio. Invece, per smemoratezza collettiva ci si dimenticava che, per la Camera, le preferenze non ci son più dalla scheda del 1992 (venti anni fa ed oltre) e che, per il Senato, non c'erano mai state: senza che nessuno se ne fosse mai lamentato (nonostante che, per il Senato, si fosse davanti a un uninominale proporzionale ad esito per l'elettore imprevedibile).

Si trascurava, per di più, che in una fase in cui il sistema partitico è debole e non consolidato, tutto si può fare tranne che ulteriormente indebolirne i gruppi dirigenti: a meno di non rischiare di ritrovarsi, come è capitato lo stesso (ma per altre ragioni, a partire da marchiani errori e da incapacità), a dover negoziare - successivamente e permanentemente - il sostegno di ogni singolo parlamentare (non solo con le conseguenze avvilenti che si son viste nel 2010 e nel 2011, ma in termini sistemici con serio indebolimento di qualsiasi capacità di governo in Parlamento).

Tornando alla legge Calderoli, al di là delle chiacchiere propagandistiche che si sono lette in questi sette anni, essa conteneva due aspetti di illegittimità costituzionale: (a) l'esclusione dalla possibilità di collegamento in coalizione della candidatura uninominale alla Camera per la Val d'Aosta: con il che la valenza del voto del cittadino valdostano risulta limitata (quella possibilità era ed è esclusa anche per la circoscrizione estero, ma lì il caso è diverso perché le due circoscrizioni estere costituiscono, per volontà del legislatore costituente, v. la revisione dell'art. 48 Cost., circuiti rappresentativi distinti e separati); ma soprattutto (b) la disciplina dei premi di maggioranza regione per regione ai fini della composizione del Senato<sup>2</sup>.

Non era e non è in discussione, qui, la discrezionalità del legislatore in materia di formule elettorali: ma anch'essa, come qualsiasi scelta legislativa, incontra il limite della ragionevolezza e della coerenza coi fini dichiarati. Al riguardo, osservo che *qualsiasi* sistema caratterizzato da premio di maggioranza avrebbe costituito un azzardo ed

<sup>1</sup> La Corte, invece, si era limitata, nella sentenza sul referendum del 2008 a un prudente e rispettoso *obiter dictum*.

<sup>2</sup> A mio avviso è logicamente (e dunque costituzionalmente) irragionevole anche la stessa previsione di premi di maggioranza per due organi rappresentativi distinti, eletti da basi diverse.

avrebbe creato problema, costituzionalmente parlando (parlando, se vogliamo, di *merito costituzionale*). Ma anche ad ammettere che possa essere ragionevole (ed io lo contesto) che si introducano sistemi premiali per due camere diversamente composte e su base di una diversa legislazione elettorale e, soprattutto, ovviamente, sulla base di due voti distinti e quindi elettorati distinti (infatti Argondizzo 2006 su questo *forumcostituzionale* in *Proporzionale corretto e bipolarismo* ebbe a proporre, come rimedio, il *voto unico*), anche ad ammettere una simile assurdità logica prima che giuridica, fra tutte le soluzioni ipotizzabili quella escogitata si presenta come la più contraddittoria e irragionevole di tutte perché era ed è suscettibile di provocare una differenziazione del tutto *casuale* nella composizione maggioritaria delle due Camere: ed anzi al Senato può creare, da noi, effetti simili a quelli che provoca talvolta il sistema di elezione del presidente degli Stati Uniti (in ultimo nel 2000).

Vincendo di poco nelle regioni con più seggi in palio, e perdendo nettamente nelle regioni con pochi seggi, può ben capitare di avere una maggioranza in seggi pur avendo ottenuto, nella sommatoria, un significativo numero di voti popolari *in meno* di un altro partito o coalizione.

Ma soprattutto, ed è ciò su cui vorrei attrarre l'attenzione del lettore, la legge crea una situazione assolutamente paradossale e - secondo me - davvero costituzionalmente illegittima per violazione di un principio fondamentale dell'ordinamento, uno di quelli, mai individuati con precisione, di cui parlava la celebre sent. 1146/1988 della Corte: non modificabili neppure rispettando il meccanismo di revisione di cui all'art. 138 Cost. Cerco di dimostrare perché.

Esattamente come nelle campagne elettorali USA (ma là diverso è l'ordinamento perché geneticamente federale: e sì che, comunque, la questione che sollevo qui suscita proprio negli Stati Uniti un dibattito accesissimo e molteplici proposte di revisione), una breve rassegna della stampa italiana delle ultime settimane, diciamo da metà dicembre 2012 ad oggi, mostra che - sulla base dei sondaggi conosciuti - l'intera attenzione dei *media* e ancor prima l'impegno delle forze politiche va dirigendosi *quasi esclusivamente* verso poche regioni considerate *chiave*. Appunto: proprio come nella recentissima campagna elettorale americana e - da decenni - in quelle precedenti.

Stati (da noi regioni) dove questo o quello dei partiti o delle coalizioni maggiori vincono da sempre perché profondamente radicati nel contesto sociale, finiscono completamente trascurati nella campagna elettorale, in quanto considerati *non contendibili*. Che la California vada ai democratici è considerata cosa sicura, meglio concentrarsi laddove si rischia di perdere in concreto uno stato con un numero consistente di seggi. Di elezione in elezione gli esperti individuano i c.d. *swing States*: e a quelli ogni sforzo è dedicato (e non solo in campagna elettorale perché nelle moderne democrazie il giorno dopo il voto si comincia a preparare la campagna successiva: il che comporta attenzioni legislative e finanziarie per quegli Stati dove si sa che anche domani ci si potrebbe giocare le elezioni), trascurando invece gli stati considerati "sicuri". Ebbene: stiamo andando in quella direzione.

Chiunque cerchi la conferma di ciò che scrivo, guardi, per esempio, l'articolo "Maggioranza da costruire se due regioni chiave vanno al Pdl" (in "Corriere della sera", 9 gennaio 2013, pp. 12-13), il cui titolo è di per sé significativo. Vi si spiega con grande chiarezza e dovizia di dati e tabelle quanto viene ventilato da tempo (per primo da Roberto D'Alimonte fondatore del Cise, Centro italiano studi elettorali, sul "Sole 24 ore" in dicembre). La coalizione attualmente data in vantaggio dai sondaggi, il centrosinistra, si suppone largamente vincente alla Camera, ma vincente - e di misura - al Senato *solo* alla condizione di vincere in dicasi *tutte* le Regioni, *tranne massimo due* delle maggiori. Perdendo in solo due di quelle, appunto, considerate *chiave* (gli *swing States* italiani: Lombardia, Sicilia, Campania), finirebbe per non avere la maggioranza al Senato, pur

dopo aver vinto alla Camera e, al Senato, in *tutte le altre* Regioni! (Non a caso se si verifica ora dove vengono schierati a capolista i leader, si vede bene dove la battaglia è considerata decisiva e dove gli sforzi si stanno concentrando.)

Non basta: si profilano situazioni paradossali. La formula elettorale per il Senato, unita alla pari rilevanza del Senato ai fini del rapporto fiduciario, soprattutto e prima di tutto, fanno sì che interi schieramenti e singoli partiti si propongano come strategia più che quella di vincere le elezioni, quella di non farle vincere al partito o alla coalizione data per vincente alla Camera (con premio unico su base nazionale), esercitando tutti i propri sforzi nelle regioni chiave del Senato allo scopo, appunto, di costringere i vincitori sul piano nazionale a venire a patti con i perdenti sol perché non in grado di vincere in tutte o quasi tutte le regioni: obiettivo conseguibile, appunto, anche solo non dico vincendo, ma *non facendo vincere* i vincitori alla Camera in due su tre di tali regioni chiave. La questione assomiglia alla degenerazione verificatasi dal 1990 in poi, per via del *quorum* previsto dall'art. 75 Cost. per i referendum: agli avversari del "sì" pur in nettissima minoranza, risulta oggi strategicamente conveniente impegnarsi per indurre percentuali anche modeste di elettori a *non* votare (per far fallire il referendum), piuttosto che perder tempo facendo propaganda per l'impossibile vittoria dei "no". Ciò ha già portato *de facto* alla quasi irrilevanza dell'istituto referendario: e potrebbe avere serie conseguenze, alla lunga, sulla partecipazione alle elezioni per la Camera e per le regioni considerate non contendibili.

Per gli stessi motivi, ulteriore distorsione indotta dal meccanismo previsto dalla legge Calderoli al Senato, alla forza politica - anche disposta (anzi: proprio perché disposta) ad allearsi dopo il voto con coloro che ci si attende vincano alla Camera - la quale però non sia in grado essa stessa di strappare regioni chiave a questi ultimi, conviene che in quelle regioni prevalga il più forte degli avversari piuttosto che i potenziali alleati (diventa utile vincano avversari coi quali *mai e poi mai* ci si intende coalizzare, piuttosto che quelli coi quali a coalizzarsi si è disposti, proprio al fine di obbligare questi ultimi a negoziare maggioranze di governo post-elettorali da condizioni di debolezza o di minor forza).

Fin qui la formula elettorale e le distorsioni strategiche che favorisce. Ma nel caso italiano, tuttavia, rispetto a quello americano evocato, le cose stanno *assai peggio*.

Si fa finta di ignorare, infatti, e questa critica va rivolta prima di tutto alla dottrina costituzionalistica passata e presente (con eccezioni rare: fra queste PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*, Milano, che risale a lontano 1954, FURLANI nella sua voce "Elettorato attivo" del *Novissimo digesto italiano*, Torino, che risale al 1960), che la rappresentatività delle due Camere del Parlamento italiano *non è affatto la medesima*.

Per scelta dei costituenti, a caccia di differenziazioni strutturali fra i due rami del Parlamento, votano per il Senato non già tutti i cittadini maggiorenni, ma solo quelli che abbiano compiuto i 25 anni di età: dei miei due figli, entrambi maggiorenni da tempo, il 24 febbraio 2013, uno avrà due schede, uno ne avrà una sola. Detta in parole povere: *in Italia, contrariamente a ciò che facciamo finta di credere (e magari insegnamo agli studenti), il suffragio universale si applica solo in parte*; in particolare, per l'elezione del Parlamento, *non* si applica all'elezione del Senato.

Non sfugge la questione a Daniele CODUTI nella voce "Art. 58" (in BIFULCO, CELOTTO E OLIVETTI [A CURA DI], *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. II p. 1163): «indipendentemente dal modo come la limitazione *de qua* viene interpretata in dottrina, occorre comunque osservare che, in virtù della disposizione ex art. 58.1, *non tutto il corpo elettorale* concorre alla formazione del Senato».

Ciò comporta, né più né meno e senza esagerare con gli aggettivi, una deroga al principio democratico, almeno per chi creda che è «proprio della natura della democrazia che il suffragio sia universale»: in democrazia, il «minor numero possibile di individui deve

essere escluso da questo diritto [di voto, NdR], e l'età minima in cui questo si possa ottenere deve essere la più bassa possibile» (scrive KELSEN nella *Teoria generale del diritto e dello Stato* cit. in CODUTI 2006, p. 1162). Questa deroga al principio democratico, peraltro, a partire dal 1974, cioè da ben quarant'anni, si è allargata considerevolmente rispetto a quanto gli stessi costituenti avevano previsto. Nel 1948 solo quattro erano le classi di età che, data la maggiore età dell'epoca (ventuno anni), non potevano votare per la seconda Camera, mentre dal 1974, appunto, quando la maggiore età è stata abbassata a diciotto anni, le classi di età che non votano per il Senato sono diventate ben sette, col risultato che oggi gli elettori della Camera (tutti gli italiani e le italiane maggiorenni) sono circa 50 milioni, mentre quelli del Senato sono solo 45 milioni: ci sono così 5 milioni di italiani senza diritto di voto e senza rappresentanza alcuna in metà del Parlamento.

Questo dato di fatto, in un ordinamento a bicameralismo indifferenziato per attribuzioni e poteri, ha implicazioni di gravità che sono state fino ad oggi sottovalutate, pur parendomi di tale evidenza da non meritare vi insista. Del resto di recente i progetti di revisione costituzionali attinenti la forma di governo succedutisi negli ultimi decenni (dalla Commissione D'Alema in poi, incluso il progetto varato dal centrodestra e bocciato nel referendum del 2006 nonché il progetto Violante della XVI legislatura) hanno tutti concordemente previsto l'estensione del suffragio universale anche al Senato, con inclusione di tutti i cittadini maggiorenni. Ciò al momento non ha avuto alcun esito concreto, visto che nessuna revisione della parte II Cost. dopo la riforma del titolo V è stata approvata.

La conseguenza di questo stato di cose è che il governo della Repubblica non solo è, per il meccanismo elettorale, affidato a una specie di lotteria, ma questa è una lotteria alla quale partecipa solo una parte del corpo elettorale, mentre ne risultano escluse ben sette generazioni fra i 18 e i 25 anni, in barba a tutte le chiacchiere sui "giovani".

Nel 2008, dopo la triste esperienza della prima legislatura eletta sulla base della legge 270/2005, avevo ingenuamente provato a suggerire una specie di *gentlemen agreement* (una potenziale futura convenzione costituzionale): le due coalizioni dell'epoca avrebbero - prima del voto - dovuto sottoscrivere un pubblico impegno in base al quale chi avesse perso alla Camera (unica elezione a suffragio universale, unica elezione su base nazionale) avrebbe consentito ai vincitori di contare su un Senato che si conformasse *comunque*, nelle votazioni fiduciarie, a quell'unica scelta davvero pienamente rappresentativa di tutti i cittadini maggiorenni. La cosa non ebbe ovviamente seguito, e mi guardo bene, naturalmente, da riproporla oggi: tanto più che, ulteriore distorsione, c'è chi, da mesi e mesi, costruisce intere strategie politiche intorno alle potenzialità strutturalmente antibipolari del sistema derivanti dalla formula Senato, fondate oltretutto su questa deroga dal principio democratico.

Ma la questione resta: il *vulnus* al più fondamentale dei principi fondamentali è lì in tutta la sua clamorosa, solare evidenza. Il governo della Repubblica è appeso a scelte che potrebbero rivelarsi imposte da esiti elettorali resi possibili grazie alla colpevole tolleranza di una deroga al principio democratico, con conseguenze accentuate dalla legge elettorale vigente.

Ecco perchè considero la legge Calderoli così com'è, *prima e al di là di tutto*, inconciliabile con l'attuale bicameralismo indifferenziato.

Se penso a quante volte, negli anni più recenti soprattutto, abbiamo sentito accademici di ogni convinzione sollevare e sottoscrivere, vibranti di indignazione, le più alambiccate ed astruse (diciamolo col linguaggio della Corte: "costruttivistiche"), quanto appassionate denunce di incostituzionalità, trovo il silenzio su tale questione incomprensibile e assordante. E il fatto che nessuno scenda in piazza per invocare *uguale cittadinanza politica* per 5 milioni di cittadini, tutti quelli da 18 anni a un giorno meno di 25 anni compiuti, mi pare il segno, forse non sorprendente, ma certo mortificante, di quanto



irrilevanti siano ritenute oggi le istituzioni rappresentative, quanto inutile se non dannosa la politica. Quanto lontani i tempi in cui Fabrizio De André cantava che «la libertà è... partecipazione».

\* Università di Firenze, Dipartimento di Scienze giuridiche, [carlo.fusaro@unifi.it](mailto:carlo.fusaro@unifi.it)

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali