

Audizione alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati in materia di riforma elettorale

di Andrea Morrone *
(2 marzo 2017)

1. ***Il rischio concreto di una “Weimar italiana”, la necessità di evitarla, e come.***

Il contesto politico e istituzionale in cui, oggi, si colloca la discussione sulla legge elettorale è più drammatico e incerto di quello del 2014. Dopo il sostanziale fallimento del processo delle riforme istituzionali, che ha impegnato gran parte di questa legislatura, certificato nella decisione del 4 dicembre 2016, si è aperta una difficilissima fase per la politica nazionale, resa ancora più complicata dalle varie crisi che vivono l'Unione europea e molti dei Paesi membri. Le recenti e diffuse ondate di nazionalismo, populismo e razzismo, che prendono forma in forze politiche antidemocratiche o antisistema, rischiano di spazzare via quel che resta dell'ormai lontano progetto per un'Europa del diritto, unita e coesa. Le nostre istituzioni e la nostra stessa comunità politica non sono immuni da queste minacce: anzi, i fallimenti della politica, le rendono gracili navicelle in un mare in tempesta, quasi totalmente sguarnite di anticorpi.

Nel giro di due anni, con due decisioni assai problematiche, la Corte costituzionale ha fatto “carta straccia” di due leggi elettorali controverse. Discuteremo i contenuti di questa giurisprudenza. Il punto non è questo: ciò che dobbiamo chiederci è se sia legittimo, in una democrazia politica, che i contenuti delle regole elettorali siano scritte per sentenza e non da parte dei rappresentanti dei cittadini. E' necessario interrogarci sull'anomalia, tutta italiana, di una classe dirigente che chiede al potere giudiziario di risolvere questioni *politiche*, rinunciando proprio a quella funzione di rappresentanza e di governo di interessi pubblici che, pure, viene sbandierata come un diritto esclusivo e irrinunciabile. Soprattutto, dobbiamo rispondere alla domanda se, a maggior ragione in questo momento, la responsabilità del Parlamento non sia proprio dare al Paese una legge elettorale in grado di assicurare una maggioranza e un governo.

In un contesto politico sconquassato, senza partiti politici strutturati, in cui la fiducia nella classe politica e nelle stesse Istituzioni della Repubblica ha raggiunto livelli bassissimi, quello che un intellettuale, uno studioso di diritto costituzionale, può fare è, propriamente, indicare soluzioni concrete in grado di assicurare lo svolgimento di un normale ed essenziale processo di governo.

Dopo questa seconda sentenza di incostituzionalità (pur nei limiti ridotti di cui si dirà), non si può continuare a discutere, come si fece dopo la sent. n. 1/2014, solo di questioni tecnico-giuridiche. Se non ci si limita a leggere la motivazione della decisione n. 35/2017 con gli occhiali di don Ferrante (che negava la peste nella sua città), ci si deve rendere conto che la Corte costituzionale ha fatto il massimo che le si poteva chiedere nel contesto dato. Il problema era ed

è politico-costituzionale. Se si prende alla lettera il dispositivo della sent. n. 35/2017, e lo si applica alla realtà, frammentata e divisa, che ci circonda, è evidente che nel prossimo futuro il Paese è inesorabilmente condannato a non avere né una maggioranza né un governo. L'orizzonte proporzionale che, nell'inerzia del Parlamento, si profila dinanzi a noi, non solo accentuerà fratture politiche e tendenze antidemocratiche, ma spingerà con forza l'Italia verso una crisi di sistema simile a quella che, un secolo fa distrusse la Repubblica di Weimar. E' questo che si vuole? Chi evoca la proporzionale e riabilita la "prima Repubblica" non propone un (impossibile) ritorno indietro nella storia, ma un vero e proprio salto nel buio, del quale nessuno, tra coloro che hanno responsabilità pubbliche, in questo momento, considera fino in fondo le conseguenze.

Il costituzionalista non può limitarsi ad annotare sentenze della Corte costituzionale o a proporre modellini astratti: il suo compito, come sapevano bene Giuseppe Maranini e Ferdinand Hermens, Maurice Duverger e Costantino Mortati, non è occuparsi solo di diritto costituzionale trascurando la politica costituzionale. Dopo il terremoto deflagrato il 4 dicembre 2016, l'avallo, da parte del Parlamento italiano, di una scelta sostanzialmente proporzionale, che non assicuri dopo le elezioni una maggioranza e un governo scelti dagli elettori, è specie oggi un atto eversivo dei principi della nostra Costituzione. Il sistema dei valori fondamentali non ha senso senza un processo di governo che possa implementarli. La forma di governo parlamentare non si risolve in una mitica e assoluta "centralità parlamentare", nella quale celebrare solo un mitico principio di rappresentanza poggiante, peraltro, su una visione ottocentesca del libero mandato parlamentare. Come insegna il diritto comparato, quel modello esige, anche e soprattutto, un governo responsabile per realizzare, nel corso di una legislatura, un programma condiviso col corpo elettorale.

Nel mio intervento non mi limiterò soltanto a commentare dati tecnico-giuridici, ma avanderò una specificata proposta di correzione dell'attuale legge elettorale, diretta a introdurre un secondo turno di elezione, dopo il primo, per determinare, attraverso il voto degli elettori, una maggioranza in grado di sostenere un governo. Come dirò nel dettaglio, la soluzione che propongo può rappresentare un compromesso equilibrato tra le esigenze di contesto e i principi costituzionali sulla forma di governo parlamentare, perfettamente compatibile con la giurisprudenza costituzionale e con la Costituzione, adeguato alle esigenze di tutte le principali forze politiche.

2. *Dopo la sentenza: l'ampio margine di intervento riconosciuto al legislatore e il ruolo sussidiario della Corte costituzionale.*

Non si può leggere la decisione della Corte costituzionale come farebbe Azzecagarbugli, specie di fronte a 100 pagine di motivazione, dove chiunque può trovare, dove vuole, la parola o l'enunciato che più gli interessa: occorre, invece, coglierne il significato politico costituzionale complessivo. Nonostante la domanda diffusa, proveniente anche dalle forze politiche presenti in Parlamento, volta a chiedere alla Corte costituzionale di sostituirsi al potere legislativo, per riscrivere una nuova legge elettorale *sostanzialmente proporzionale*, i giudi-

ci di Palazzo della Consulta, con sano realismo, hanno ricsegnato lo scettro nelle mani del legislatore, l'unico a cui spetta la responsabilità di creare le condizioni per far funzionare la Repubblica. Il significato della decisione è che la legge elettorale è materia naturalmente spettante al Parlamento, la cui scrittura può essere fatta all'interno di amplissimi margini tracciati dalla Costituzione. Il ruolo della Corte costituzionale non può essere quello di una "terza camera", ma assicurare che la legge elettorale non incorra in vizi di "manifesta irragionevolezza", non sia, cioè, palesemente incostituzionale. Detto in positivo, garantire che la formula elettorale sia in grado di conciliare la rappresentanza con l'esigenza imprescindibile di determinare, con il voto, una maggioranza e un governo.

Il risultato complessivo delle innumerevoli questioni sottoposte al giudice costituzionale è stato molto distante dai desiderata dei fautori di una democrazia giudiziaria, che "togliesse le castagne dal fuoco" alla politica. Dopo una lettura attenta della motivazione, la notizia vera è che la sentenza n. 35/2017 ha respinto quasi tutti i dubbi di legittimità costituzionale, che, nel complesso, avevano di mira l'eliminazione di premio di maggioranza, ballottaggio, capolista bloccati, pluricandidature, con l'effetto di ottenere una pronuncia che riconoscesse come costituzionalmente legittima solo una formula elettorale proporzionale. L'illegittimità riguarda, infatti, determinati e specifici profili, relativi alla disciplina del ballottaggio e delle pluricandidature (per un esame approfondito rinvio al mio saggio *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it).

Le **questioni respinte** sono così motivate:

a) sul premio di maggioranza con soglia di accesso al 40%: la legge elettorale risponde ai rilievi contenuti nella sent. n. 1/2014 (sulla legge n. 270/2005, cd. porcellum), laddove la Corte costituzionale annullava il premio (alla Camera) per la mancata previsione di una soglia minima di accesso, necessaria per assicurare un bilanciamento proporzionato tra esigenze della rappresentanza e esigenze della governabilità. La Corte costituzionale, nella nuova decisione, non solo considera la soglia del 40% "in sé non manifestamente irragionevole", ma specifica che "sfugge, dunque, in linea di principio al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull'entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore", ad essa spettando solo "il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione del premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportare un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale" (p.n. 6 diritto).

b) sulla combinazione del premio di maggioranza e della soglia di sbarramento al 3%: la legittimità si fonda sulla considerazione che "non è manifestamente irragionevole che il legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che intende disciplinare attraverso le regole elettorali, ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi tali meccanismi" e sul fatto che, soprattutto, le soglie di sbarramento han-

no un “pregio costituzionale”, perché “se il premio ha lo scopo di assicurare l’esistenza di una maggioranza, una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione”; così come, non si può ignorare “che la soglia può favorire la formazione di un’opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza.” (p. n. 6 diritto).

c) sui 100 capilista bloccati: a differenza della legge n. 270/2005 (*porcellum*), nella quale il 100% dei candidati era inserito in liste bloccate e lunghe, con totale eliminazione del diritto di scelta dell’elettore (e per questo motivo quella soluzione è stata annullata nella sent. n. 1/2014), la legge 52/2015 (*Italicum*), riducendo a 100 i capilista bloccati e attribuendo agli elettori il potere di esprimere fino a due preferenze, rispetta la Costituzione. Fuori dal caso limite previsto dalla legge n. 270/2005 (*porcellum*), insomma, “appartiene al legislatore discrezionalità nella scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l’indicazione delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio sostegno ai candidati.”. La Corte costituzionale precisa, in particolare, che la selezione e la presentazione è un potere “espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall’art. 49 Cost.” e che detto potere, specie quando sono previsti capolista bloccati, deve essere esercitato tenendo conto della funzione strumentale del partito rispetto al diritto di partecipazione politica dei cittadini (p.n. 11.2 diritto).

d) sulla possibilità di pluricandidature: la Corte costituzionale ritiene pienamente legittima questa previsione, mentre interviene sul potere di opzione del candidato eletto in più collegi: come si dirà, questo e non quelle ledono il diritto costituzionale di voto.

Sono solo **due le norme dichiarate illegittime**:

1. il ballottaggio, non in sé e per sé, ma ritenuto illegittimo per la particolare disciplina dettata nella legge 52/2015 (*Italicum*), ossia per non essere stata prevista una soglia di accesso al ballottaggio per le due liste più votate al primo turno. A differenza di quest’ultimo, configurato seguendo le indicazioni della sent. n. 1/2014, il ballottaggio, considerato non una nuova votazione ma la continuazione del primo turno, è privo di soglia di accesso, così permettendo l’ipotesi che una lista acceda al ballottaggio avendo conseguito “un consenso esiguo e, ciò nonostante, ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno”. La Corte sembra esigere, dunque, anche per il ballottaggio, una soglia di accesso che sia il frutto di un bilanciamento proporzionato tra esigenze della rappresentanza e della governabilità. A questo fine, il legislatore potrebbe prevedere l’assegnazione di un premio di governabilità in un secondo turno al quale si accede solo se si raggiunge una determinata soglia. Prima precisazione: è importante sottolineare che questo argomento vale solo nel caso di legge elettorale *proporzionale* con premio di maggioranza: è la base proporzio-

nale che impone la soglia di accesso. Restano estranee alla sent. n. 35/2017 formule elettorali diverse.

2. Il diritto di opzione del seggio da parte del pluricandidato che risulti plurieletto: la Corte costituzionale non considera illegittima la pluricandidatura, come detto, ma la previsione per il candidato plurieletto del potere di scegliere il collegio dove essere proclamato eletto, condizionando l'elezione dei candidati scelti col voto di preferenza. Infatti, la mancata previsione di un "criterio oggettivo" che possa orientare la scelta del plurieletto viene ritenuta "in contraddizione manifesta" con la "logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore" mediante il voto di preferenza. Per evitare il vuoto, dopo annullamento del potere di opzione, la Corte costituzionale ritiene applicabile il criterio legislativo residuale del sorteggio (p.n. 12.2 diritto).

3. Che deve fare il legislatore? Una proposta per un "secondo turno" per assegnare il premio di maggioranza.

Dopo la decisione della Corte costituzionale i margini di intervento del legislatore restano, *in teoria*, ampi dal punto di vista costituzionale, essendo possibili sia formule proporzionali (pure o corrette in senso maggioritario), sia formule maggioritarie (pure o corrette in senso proporzionale). Ma è evidente che adesso non è il tempo della teoria astratta, ma della politica costituzionale. Occorre partire dal contesto e dai punti chiave emersi dalla giurisprudenza.

I limiti indicati dalla Corte costituzionale riguardano *casi estremi*, in cui emergano situazioni di "manifesta irragionevolezza", desumibili dal combinato disposto delle sentt. nn. 1/2014 e 35/2017:

- 1) in caso di formula *proporzionale* con premio di maggioranza, il premio deve essere attribuito ad una lista che superi *necessariamente* una soglia di accesso che, però, sia proporzionata nel quantum (la Corte ritiene legittima quella del 40% dei voti validi, ma sono possibili anche soglie *inferiori*, purché la sproporzione tra voto in entrata e voto in uscita non sia eccessiva: ma la cifra è rimessa al legislatore);
- 2) in caso di *ballottaggio* tra liste (non tra coalizioni) l'accesso delle prime due deve essere subordinato al raggiungimento di una soglia percentuale (il limite da non superare, in questo caso, è indicato in una dotazione di seggi "più che doppia" dei voti ottenuti al primo turno: il 30% pare al riparo di questo rischio);
- 3) il legislatore ha margini amplissimi nel definire il potere di selezione e presentazione delle candidature dei partiti politici, che hanno una copertura costituzionale *ad hoc* in materia (art. 49 Cost.): l'unico limite è escludere completamente il diritto di scelta degli elettori (il caso di liste bloccate per la totalità dei candidati come prevedeva la legge n. 270/2005 *porcellum*);
- 4) l'attribuzione dei seggi in caso di candidati plurieletti deve avvenire sulla base di un "criterio oggettivo" e non può essere lasciata all'opzione del pluricandidato-plurieletto.

I margini di intervento legislativo, *in concreto*, appaiono più limitati. Pesano l'accentuata frammentazione politica (che tende a crescere di fronte al sentimento diffuso che ritiene ineluttabile il ritorno ad una formula proporzionale); il carattere multipolare del sistema politico; l'incertezza sulla durata della legislatura.

Dopo questa seconda decisione della Corte costituzionale che annulla la legge elettorale nazionale, considerando anche che si è alla fine della legislatura, è forse consigliabile intervenire esclusivamente sulla legge n. 52/2015 come modificata dopo la sent. n. 35/2017, senza aprire una discussione su formule elettorali del tutto diverse.

La soluzione più ragionevole mi pare quella di procedere a limitati ritocchi all'*Italicum* solo per la Camera dei deputati (per il Senato rimarrebbero le regole elettorali uscite indenni dalla sent. n. 1/2014 che, come dico rispondendo al quesito n. 2, *infra*, sono compatibili con una formula elettorale con premio di maggioranza per la sola Camera).

Mi permetto di suggerire le seguenti opzioni:

- 1) **prima soluzione: proporzionale con premio di maggioranza attribuito in due turni di votazione:** 1) per il primo turno restano le regole uscite indenni dal giudizio della Corte costituzionale (distribuzione proporzionale tra liste concorrenti, premio pari al 54% dei seggi per la lista che superi il 40% dei voti validi); 2) qualora nessuna lista raggiunga la soglia di accesso, anziché prevedere un ballottaggio (che presenta i rischi indicati dalla Corte costituzionale), prevedere un secondo turno tra le liste o tra le coalizioni di liste che abbiano raggiunto una certa soglia di voti validi alla stregua del primo turno, al fine di ottenere un premio di maggioranza (pari al 54% o percentuale di poco inferiore). Per andare incontro ai rilievi della Corte costituzionale si dovrebbe stabilire che: **(a)** si tratta di un secondo turno, ossia una nuova votazione, e non di un ballottaggio, ossia la prosecuzione del primo turno; **(b)** che al secondo turno possono accedere sia liste (quelle del primo turno) sia coalizioni di liste (formate dopo il primo turno); **(c)** che al secondo turno accedano solo due concorrenti, tra le liste (non disposte a coalizzarsi) o tra le coalizioni di liste che, alla luce dei risultati del primo turno, superino una soglia di accesso determinata (pari almeno al 30% o misura superiore per le considerazioni dette; se fossero in tre a superare la soglia, vanno al secondo turno le due forze politiche con la percentuale più alta); **(d)** che il secondo turno non si svolge, qualora non si verificano i presupposti, ossia se non ci fossero almeno due forze politiche (lista o coalizione di liste) che raggiungano la soglia di accesso determinata a questo scopo: in questo caso i seggi si distribuiscono sulla base dei risultati del primo turno.
- 2) **seconda eventuale soluzione: proporzionale con limitato premio di governabilità:** prevedere in un unico turno di votazione che la lista che ha ottenuto più voti validi delle altre riceva un premio di governa-

bilità determinato in un numero fisso di seggi che abbia come obiettivo non di assicurare una maggioranza (che superi almeno il 50% più uno dei seggi), ma di aiutare a governare la lista più votata (da sola o in coalizione).

4. Risposte ai quesiti della Commissione.

1) Valutazioni in ordine alla definizione di una eventuale diversa soglia per l'accesso al premio (attualmente fissata al 40 per cento dei voti dalla legge n. 52 del 2015) che possa risultare ragionevole, in quanto "in grado di bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività [...] e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro" (sent. n. 35 del 2017).

Andrea Morrone: Dalla sent. n. 35/2017, come anticipato, deriva la piena legittimità della soglia del 40%, coerentemente alla sent. n. 1/2014. Ne consegue, altresì, che stabilire la percentuale della soglia di accesso spetta al legislatore e non al giudice costituzionale, salvo il limite della manifesta irragionevolezza. Sono possibili e legittime soglie inferiori al 40%: ma, per evitare rischi, è consigliabile non andare oltre un rapporto di proporzionalità tra voti validi e premio di maggioranza, in cui la soglia non sia superiore al doppio dei voti ottenuti dalla lista più votata (il 30% può rappresentare una soglia ragionevole).

2) Valutazioni, anche per quanto attiene a possibili profili di costituzionalità, dell'ipotesi in base alla quale, per l'attribuzione del premio di maggioranza, la lista o la coalizione debba raggiungere il 40 per cento dei voti sia alla Camera che al Senato.

A.M.: Nella parte finale della sent. n. 35/2017 si dice chiaramente che la Costituzione non impone per le due camere "leggi elettorali identiche", ma esige che le formule elettorali prescelte "non ostacolino" la "formazione di maggioranze parlamentari omogenee" (p.n. 15.2 diritto corretto dopo il deposito). La disposizione costituzionale sull'elezione del Senato "a base regionale" (art. 57) non impone – come ritenne di interpretare il richiamo del Presidente Ciampi l'on. Roberto Calderoli nel confezionare la relativa norma – la formula adottata nella legge n. 270/2005 (premio regionale, peraltro dichiarato illegittimo nella sent. n. 1/2014), e non esclude la possibilità di stabilire un premio nazionale anche nella seconda camera.

Pienamente legittimo sarebbe lasciare senza modifiche i due sistemi elettorali indicati come autoapplicativi dalle due pronunce della Corte costituzionale. Quest'ultima, nella sent. 35/2017, ha respinto la questione diretta a censurare la diversità della legge n. 52/2015 e della legge applicabile al Senato (dopo la sent. n. 1/2014). L'applicazione delle due formule elettorali, così come determinate dalla Corte costituzionale, non dà luogo a problemi di costituzionalità, come dimostra il fatto che la sent. n. 35/2017 non ha sollevato alcun rilievo o alcun monito specificamente diretto a uniformare le due regole elettorali dopo due giudizi di costituzionalità. Ragioni di opportunità, come detto sopra al n. 3

dell'Introduzione, potrebbero consigliare di intervenire solo sulla legge per la Camera dei deputati.

La Costituzione non configura le due camere in maniera identica se non per le funzioni legislative e di indirizzo politico: rilevanti differenze prescritte dalla Costituzione – oltre all'originaria diversa durata – sono il differente elettorato, il numero dei componenti, la base territoriale della rappresentanza, la presenza di senatori a vita. In ogni caso, e nella discussione sulla riforma elettorale mi pare un aspetto decisivo, la presenza di soglie di sbarramento elevate e la rappresentanza territoriale del Senato creano un effetto di disproportionalità significativo, che la presenza di un premio di maggioranza eventuale, solo alla Camera, anche nell'ipotesi di un secondo turno come prevedo nella mia proposta, non produce risultati in termini di disomogeneità così rilevanti da porre questioni di legittimità.

3) Considerazioni in ordine alla configurazione di un "premio" che attribuisca alla lista più votata un numero determinato di seggi aggiuntivi, con particolare riferimento al caso in cui da tale attribuzione non consegua necessariamente il raggiungimento della maggioranza assoluta dei seggi.

A.M.: Come ho indicato, questa soluzione corrisponde alla seconda ipotesi da me avanzata nell'Introduzione, diretta a prevedere un premio di governabilità alla lista più votata (solo alla Camera per le ragioni dette).

4) Per quanto concerne il sistema per l'elezione del Senato, questioni relative all'attribuzione dei seggi del premio di maggioranza, al fine del rispetto della previsione costituzionale dell'elezione del Senato medesimo "su base regionale".

A.M.: Ho già detto che l'elezione "a base regionale" consente molteplici ipotesi combinatorie, essenzialmente al fine di costruire le circoscrizioni e i collegi, e non impedisce l'applicazione di un premio di maggioranza nazionale come quello della Camera.

5) Presupposti e limiti, sulla base dei quali potrebbe essere considerata costituzionalmente legittima la previsione di un turno di ballottaggio, con particolare riguardo al "limite costituito dall'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto" (sent. n. 35 del 2017), nonché con riferimento alla compatibilità dell'istituto del ballottaggio con un sistema bicamerale paritario.

A.M.: Eviterei di prevedere un nuovo ballottaggio e mi concentrerei sulla proposta avanzata nella prima ipotesi indicata sopra al paragrafo n. 3, diretta a prevedere, dopo il primo, un secondo turno disciplinato in modo coerente con il dettato della sent. n. 35/2017.

6) Analisi del fenomeno dello "slittamento" dei seggi tra circoscrizioni alla luce dell'articolo 56, quarto comma, della Costituzione e individuazione delle cautele necessarie e sufficienti per evitare la traslazione dei seggi.

A.M.: Dalla sent. n. 35/2017 non derivano problemi particolari.

7) Considerazioni – alla luce dell’esigenza di garantire l’equilibrio tra il principio di governabilità e quello di rappresentanza – in ordine alla definizione di “ragionevoli soglie di sbarramento”, anche con riferimento alla previsione di soglie sensibilmente differenti a seconda che la lista sia coalizzata o che si presenti da sola.

A.M.: La Corte costituzionale ha ritenuto legittime soglie di sbarramento superiori al 3%. Non vedo problemi a prevedere soglie di sbarramento differenti, anche sensibilmente, tra le due camere. La diversa struttura e il diverso elettorato permettono questa soluzione e non impongono regole identiche. Differenziare le soglie a seconda che la lista corra da sola o si coalizzi con altre liste non incontra limiti costituzionali (come conferma la giurisprudenza costituzionale nella sent. n. 1/2014).

8) Considerazioni dei limiti che devono essere rispettati sotto il profilo della configurabilità di candidature bloccate.

A.M.: L’unico limite costituzionale sicuro riguarda la disposizione contenuta nella legge n. 270/2005 (liste bloccate al 100% dei candidati e lunghe): liste corte con un numero limitato di candidati bloccati non inficia il dettato della Costituzione.

9) Approfondimento relativo al tema delle “pluricandidature” e ai criteri più opportuni per superare il sorteggio.

A.M.: La Corte costituzionale suggerisce l’esigenza di disporre di un “criterio oggettivo” che sostituisca la libera scelta del plurieletto. Criteri alternativi a quello del sorteggio possono essere 1) o il riferimento alla cifra elettorale più elevata della lista cui appartiene il candidato plurieletto; 2) o riferirsi al collegio del candidato con minore cifra elettorale tra quelli più votati negli altri collegi dove risulta plurieletto il capalista bloccato (ad es. Tizio risulta plurieletto in A1, B1, C1, dove, rispettivamente, Caio, Sempronio e Mevio hanno ottenuto, col voto di preferenza, 10 voti, 8 voti, 3 voti: il collegio dove collocare il plurieletto è quello di Mevio che ha riportato, tra i tre eletti, il minor numero di voti).

10) Approfondimento relativo al tema della tutela della rappresentanza di genere nel complesso delle candidature.

A.M.: Nell’ambito delle formule elettorali proporzionali la soluzione costituzionale più solida è la doppia preferenza di genere. Si potrebbe prevedere che i capalista siano paritariamente uomini e donne.

11) Valutazioni in ordine alla compatibilità di un sistema per collegi uninominali maggioritari con la giurisprudenza della Corte costituzionale.

A.M.: La giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 1/2014 e 35/2017) riguarda una formula proporzionale (con premio di maggioranza). E’, quindi, per-

fettamente compatibile con collegi uninominali a uno (come il cd. mattarellum) o a due turni.

12) Valutazioni in ordine alla compatibilità con la giurisprudenza della Corte costituzionale di un sistema per collegi uninominali maggioritari corretto da una quota di seggi destinata a premio di maggioranza o governabilità.

A.M.: Una soluzione perfettamente compatibile con la giurisprudenza costituzionale potrebbe essere quella diretta a recuperare una proposta del prof. Augusto Barbera (ora autorevole giudice della Corte costituzionale), che suggeriva di modificare la distribuzione dei seggi previsti dalle "leggi Mattarella" (75% collegi uninominali e 25% quota proporzionale) in questo senso: 1) abolire lo scorporo e impedire le liste civetta; 2) utilizzare il 25% dei seggi della quota proporzionale come premio di maggioranza eventuale e variabile, attingendo da quella quota un numero di seggi necessario per assicurare alla lista o alla coalizione di liste più votata la maggioranza assoluta dei componenti nelle due camere, e usando la (eventuale) quota residua per assicurare una sorta di "diritto di tribuna" per i partiti più piccoli. Si potrebbe anche stabilire il rapporto proporzionale tra premio di maggioranza e diritto di tribuna (15% e 10% ad esempio).

13) Approfondimento relativo alla legittimità del sistema elettorale del Trentino Alto Adige e ad eventuali meccanismi alternativi per la tutela delle minoranze linguistiche.

A.M.: Non mi pare ci siano problemi nelle regole vigenti.

14) Approfondimento in relazione a possibili soluzioni per migliorare i controlli sulla regolarità delle operazioni di voto e di scrutinio.

A.M.: Una proposta in questa materia presuppone una adeguata conoscenza degli inconvenienti o dei problemi che in concreto si verificano, da acquisire direttamente dal personale ministeriale e non addetto ai controlli e allo scrutinio.

5. Conclusioni.

Ho più volte indicato il rischio che il Paese potrebbe correre senza un sussulto di orgoglio e di dignità da parte del Parlamento nel momento in cui si accinge a correggere la legge elettorale: se si portasse a compimento il *trend* che spinge irresponsabilmente verso una soluzione sostanzialmente proporzionale, senza correttivi maggioritari diretti a garantire una maggioranza di governo, lo scenario non sarebbe semplicemente l'ingovernabilità, ma una crisi politico istituzionale drammatica. Dietro l'inerzia del Parlamento si profila lo spettro di una nuova Weimar.

E' assolutamente indispensabile, *hic et nunc*, trovare una soluzione possibile e seria. In questo scritto non mi sono limitato ad annotare fatti o a svolgere ipotesi astratte, ma ho avanzato una proposta concreta e puntuale che, te-

nendo conto della giurisprudenza costituzionale, può permettere di costruire una formula elettorale proporzionale con premio di maggioranza a due turni per la Camera dei deputati.

L'applicazione di questa formula alla Camera dei deputati non risponde solo ad un'evidente esigenza di contesto. Nell'ordinamento costituzionale vigente, nonostante il bicameralismo paritario nelle funzioni, esiste un tendenziale primato della Camera dei deputati: non solo perché in quella sede siedono i *leader* delle forze politiche dominanti, ma proprio per il più ampio elettorato che contribuisce alla sua composizione allargandone la rappresentatività, e per il carattere non territoriale della sua rappresentanza che, come avviene nel Senato della Repubblica, produce elementi anche significativi di disproporzionalità. Una soluzione peraltro non nuova, che troverebbe un precedente di rilievo nella legge elettorale, con premio di maggioranza, approvata nel 1953 solo per l'elezione della Camera dei deputati.

Solo la previsione di un secondo turno elettorale – dopo l'infruttuosa celebrazione di un primo turno senza che nessun partito raggiunga la soglia del 40% (molto probabile nell'attuale situazione politica) – può evitare la prevedibile inutilità delle prossime elezioni per il Parlamento, e la conseguente necessità di tornare a votare di nuovo, a breve distanza temporale, come è accaduto, di recente e non senza strascichi, in Spagna. La Corte costituzionale ha sostanzialmente bocciato il "ballottaggio" nella configurazione data nella legge n. 52/2015: per questo motivo ho proposto un "secondo turno", ossia una nuova votazione, dopo la prima, alla quale sono ammesse le due forze politiche che superano una determinata soglia di accesso, al fine di contendersi il premio di maggioranza e la possibilità di guidare il governo della Repubblica.

Questa proposta avrebbe il pregio di incontrare il favore sia di forze politiche che non vogliono o non possono coalizzarsi, sia di quelle che, dopo un primo turno nel quale testare il proprio consenso elettorale, sono disposte a unirsi al secondo turno. Questa formula elettorale, dunque, non è fatta contro questa o quella forza politica, ma, tutto all'opposto, proprio per permettere a tutti i partiti o i movimenti politici esistenti (o in corso di formazione) di porsi l'obiettivo non solo di rappresentare interessi, ma, soprattutto, di governare il Paese.

* Professore ordinario di diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna, andrea.morrone@unibo.it.