

# CAMERA DEI DEPUTATI

## Commissione Affari costituzionali

Esame delle proposte di legge **C. 157 Magi, C. 2236 Pavanelli, limitatamente all'art. 5, e C. 2822 Bignami**, recanti "**Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica**",

**Audizione del dr. Domenico Gallo, Presidente di Sezione onorario Corte di Cassazione.**

### 1 Premessa

Signor Presidente, onorevoli Deputati, signor Ministro, ringrazio vivamente per l'invito a questa audizione, nella speranza di poter fornire degli elementi utili al lavoro della Commissione.

La relazione introduttiva della proposta di legge correttamente osserva che *“La disciplina del sistema elettorale costituisce uno dei momenti più delicati dell'architettura costituzionale, poiché incide direttamente sulle modalità attraverso le quali la volontà popolare si traduce in rappresentanza parlamentare e, conseguentemente, in indirizzo politico.”* Ne consegue che: *“ In questa prospettiva, il sistema elettorale non può essere considerato una disciplina neutra o meramente tecnica, ma uno degli strumenti attraverso cui si realizza concretamente il principio della sovranità popolare sancito dall'articolo 1 della Costituzione. La qualità delle regole elettorali incide direttamente sulla qualità della rappresentanza e sulla capacità delle istituzioni di interpretare in modo fedele e responsabile la volontà dei cittadini. “ Fatte queste premesse, la Relazione afferma che la proposta di legge *“interviene nel pieno rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia elettorale”* con riferimento alle sentenze n. 1 del 13 gennaio 2014 e n. 35 del 9 febbraio 2017. A nostro avviso questo disegno di riforma del sistema elettorale fallisce l'obiettivo di rispettare i parametri costituzionali. Vediamo perché.*

### 2. Manifesta irragionevolezza della trasformazione dei voti in seggi

Con la sentenza n. 1/2014, la Corte, pur rilevando che non c'è *“un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico – osserva che - il sistema elettorale, tuttavia, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole”*.

Quindi la Corte ci spiega quali sono i principi costituzionali rispetto ai quali si deve articolare il giudizio di ragionevolezza. Innanzi tutto, il principio della rappresentatività delle assemblee legislative al quale è collegato il principio della sovranità popolare che si esprime principalmente attraverso il voto. Questo principio può essere bilanciato con altri interessi costituzionalmente rilevanti, in particolare l'interesse ad *“assicurare la stabilità del governo e l'efficienza dei processi decisionali in ambito parlamentare”*, ma il bilanciamento – avverte la Corte - deve essere ragionevole, non può comportare una compressione illimitata della rappresentatività ed incidere sull'eguaglianza del voto. Per questo la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del premio di maggioranza previsto dalla L. 270/2005 (passata alla storia con il triste appellativo di porcellum) perché tale meccanismo, combinato con l'assenza di una soglia minima è *“tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.)”*. Al riguardo la Corte osserva che *“ dette norme producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il*

*voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.”*

In attuazione dello stesso principio la Corte costituzionale, con la sentenza n. 35/2017 ha dichiarato l'incostituzionalità della legge 52 del 2015 (denominata Italicum) perché l'istituto del ballottaggio senza soglia, seppur rivolto a conseguire l'obiettivo della stabilità: *“non può giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta.”*

Orbene nel caso di specie il cuore del disegno di legge in esame è quello di fissare un premio di maggioranza di 70 seggi alla Camera e 35 al Senato. Il premio parte da una soglia minima del 40% e non può superare la soglia massima di 230 seggi (alla Camera) e di 114 al Senato. 230 seggi comportano una maggioranza del 57,5%, destinata a salire per l'apporto dei seggi che provengono dalla circoscrizione estero e dalla Regione Trentino/alto Adige. Con questo sistema una minoranza politica che raccolga il 40% dei voti popolari, viene trasformata artificialmente in una maggioranza che sfiora il 60% dei seggi. La legge 31 marzo 1953 n. 148 garantiva una maggioranza del 65% dei seggi alla lista che avesse ottenuto la maggioranza effettiva dei voti. Quella legge all'epoca fu fortemente contestata, tanto che passò alla storia con lo stigma di legge truffa. Il meccanismo introdotto con la proposta di legge in esame si avvicina molto a quello della c.d. legge truffa, perché manipola fortemente la volontà espressa dagli elettori, incidendo negativamente sia sulla rappresentatività, sia sull'eguaglianza del voto e quindi, in definitiva, sul principio supremo della sovranità popolare. In sostanza, questo meccanismo assegna al voto del 60% degli elettori meno fortunati il 40% dei seggi ed al voto del 40% degli elettori più fortunati il 60 per cento dei seggi. Quindi la discrezionalità che la Corte costituzionale riconosce al sistema politico in materia elettorale in questo caso supera la soglia della ragionevolezza.

### **3. Liste bloccate**

Il sistema elettorale delineato dalla proposta in esame fallisce l'obiettivo di rispettare i parametri costituzionali sotto un profilo di grande importanza politica: le liste bloccate.

Infatti l'A.C. 2822 ripropone lo stesso sistema di liste bloccate, adottato dalla L. 270/2005, che la Corte costituzionale aveva dichiarato incostituzionale, abolendo quella quota di collegi maggioritari che consentiva all'elettore una pur minima possibilità di scelta fra candidati concorrenti.

Quanto alle liste bloccate, la Corte, con la sentenza n.1/14, ha ritenuto non compatibile con la Costituzione un sistema in cui la scelta dei rappresentanti è rimessa esclusivamente nelle mani dei partiti, osservando che *“in definitiva, è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione (..) le condizioni stabilite dalle norme censurate sono tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.”*

Un sistema di tipo proporzionale con liste bloccate attribuisce alle oligarchie di partito la nomina della totalità dei parlamentari senza che i cittadini elettori possano mettere becco nella scelta dei “loro” rappresentanti. Agli elettori, attraverso la differenziazione del voto fra liste concorrenti, viene attribuito soltanto un potere di arbitrato fra i capi dei vari gruppi politici in ordine al numero di rappresentanti di cui ciascun gruppo può disporre. In questo modo gli eletti più che rappresentanti del popolo sono – anche in senso tecnico – dei delegati di partito, anzi del capo politico che li ha nominati ed al quale sono legati da un vincolo di fedeltà estremo, restando così fortemente pregiudicato il principio sancito dall'art. 67 della Costituzione che prevede che *“ogni membro del parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”*.

In tal modo il principio costituzionale della rappresentanza, attraverso la quale i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale (art. 49 Cost.) subisce il massimo svuotamento possibile, aggravando ancor di più il male oscuro della democrazia costituzionale italiana, il cui cuore è costituito, non già dalla carenza di governabilità, bensì dalla sfiducia dei cittadini nelle istituzioni politiche rappresentative, testimoniata dalla continua diminuzione della partecipazione al voto.

E' ben vero che spetta ai partiti politici la selezione dei rappresentanti da eleggere nelle assemblee elettive, come si desume dallo stesso articolo 49 Cost., ed è ben vero che, anche nel sistema politico della c.d. "prima Repubblica" la prescelta dei rappresentanti veniva sostanzialmente effettuata dai partiti, ma la nomina non poteva avvenire senza l'effettiva partecipazione degli elettori, che dovevano conoscere il candidato proposto ed approvarlo con il loro voto.

Questo sistema di nomina dall'alto dei componenti nelle assemblee elettive presenta forti inconvenienti dal punto di vista del funzionamento della democrazia costituzionale. Di fatto, la scelta dei rappresentanti viene effettuata solo sulla base del criterio della massima fedeltà al Capo politico o alla corrente, a detrimento del criterio della competenza o della onorabilità. Questo si traduce in un inevitabile abbassamento della qualità delle assemblee, spesso ridotte a tifoserie dell'esecutivo o di alcuni leader politici. Abbiamo l'esperienza di effetti paradossali come quando la Camera, con una Risoluzione del 5 aprile 2011 sollevò conflitto di attribuzione contro la magistratura sostenendo la tesi di Berlusconi che la minore Karima El Mahroug (nota come "Ruby rubacuore") fosse la nipote di Mubarak. Dal punto di vista istituzionale l'inconveniente maggiore è che si appanna, fin quasi ad annullarsi la distinzione fra potere esecutivo e potere legislativo. Non c'è dubbio che l'istituto della fiducia presupponga una collaborazione fra Legislativo ed Esecutivo, ma si tratta, pur sempre di due poteri differenti, inseriti nel contesto della centralità del Parlamento. Nel momento in cui una maggioranza parlamentare assume sostanzialmente la veste di tifoseria dell'Esecutivo, la distinzione fra i due poteri tende a scomparire.

L'esperienza di questa legislatura ci insegna quanto si sia appannata la distinzione fra Esecutivo e legislativo ove si consideri che una riforma della Costituzione di grande rilevanza, come quella sulla magistratura, bocciata dagli elettori nel recente referendum, sia stata approvata dopo quattro letture parlamentari nello stesso identico testo uscito due anni prima da Palazzo Chigi.

Nel 1923, in sede di discussione in Commissione della legge Acerbo, **Giovanni Amendola** osservò che qual sistema elettorale (che ha molti punti di contatto con le leggi attuali) cambiava la natura del Parlamento, che diventava un'Assemblea eterogenea composta di due parti: una parte dipendente dal Governo avrebbe nelle sue mani la totalità del potere parlamentare, mentre l'altra, la minoranza, non sarebbe in fondo che una grossa tribuna, messa dentro l'Aula per assistere ai dibattiti e alle deliberazioni della parte principale."

La previsione di Giovanni Amendola si rivelò tragicamente fondata, il Parlamento eletto il 6 aprile del 1924 si divise subito in due parti, di cui una si trasformò in un bivacco di manipoli di fedelissimi del Capo del Governo, che non solo emarginarono l'altra parte, ma addirittura la cacciarono dal Parlamento, dichiarando decaduti i parlamentari dell'Aventino, con una deliberazione del 9 novembre 1926.

#### **4. in conclusione**

In conclusione, è incontestabile l'esigenza di una profonda riforma elettorale per restaurare la fiducia dei cittadini nelle assemblee rappresentative e restituire al Parlamento l'autorevolezza che richiede la sua funzione nell'architettura della democrazia costituzionale.

La strada è quella di restituire lo scettro al popolo sovrano, il disegno di legge in esame, invece, va in direzione opposta. Va nella direzione di manipolare l'espressione della volontà popolare nella trasformazione dei voti in seggi e di blindare la rappresentanza consegnandola totalmente all'interno di un rito oligarchico.