

9 DICEMBRE 2016

Dopo il referendum:
come e quando si scioglie in un sistema
di bicameralismo paritario, senza leggi
elettorali legittime e vigenti?
Ancora una volta, di notte e senza GPS

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Dopo il referendum: come e quando si scioglie in un sistema di bicameralismo paritario, senza leggi elettorali legittime e vigenti? Ancora una volta, di notte e senza GPS

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Una (ampia) modifica della Costituzione approvata dal Parlamento nell'aprile 2016 è stata bocciata dal corpo elettorale nel referendum costituzionale del dicembre 2016, indetto ai sensi dell'art. 138 Cost., su richiesta dei parlamentari dell'opposizione (oltre che di quelli della maggioranza e di 500.000 elettori), non essendo stato raggiunto il quorum costituzionalmente previsto dei due terzi delle assemblee.

Al di là della discussione – a cui *federalismi* parteciperà secondo un tradizionale modello di scientificità e di imparzialità con un forum moderato dalla direzione della rivista – sulle responsabilità, sulle conseguenze politiche e istituzionali, la grave situazione di contraddizione che si è venuta così a creare tra voto parlamentare e voto popolare è un classico caso di scioglimento anticipato delle Camere, come già osservava Mortati nel 1976 nelle sue Istituzioni di diritto pubblico (p. 667).

Dunque, in un paese normale si deve ormai sciogliere il Parlamento, composto (tuttora: è importante!) da due Camere, e andare a votare; è la stessa cosa - all'incontrario - che succederà nel Regno Unito se, come è possibile, il parlamento si schiererà per il *Remain*: l'eventuale contrasto tra voto popolare (in questo caso, precedente) e voto parlamentare (successivo) potrà essere risolto solo con nuove elezioni politiche.

Il voto contrario ad una modifica della Costituzione ha sancito infatti in modo irrimediabile l'esistenza di un contrasto nel circuito corpo elettorale-Parlamento; ma non altrettanto è successo nel circuito Parlamento-Governo. Le dimissioni del Presidente del Consiglio sono così atto necessitato, in quanto la sanzione popolare colpisce il Parlamento e la sua maggioranza, di cui è espressione il Governo; sono, d'altra parte, un atto di cortesia nei confronti del Capo dello Stato, perché gli permettono di assumere decisioni senza entrare in contrasto con la maggioranza parlamentare, pur tuttora esistente; ma non derivano - per il solo fatto del referendum respinto - da una rottura del circuito fiduciario Parlamento - Governo. Cosicché, se, in omaggio alle considerazioni esposte, si ritiene necessario andare al voto, siccome un governo dimissionario ha comunque dietro di sé una previa fiducia parlamentare, alle

elezioni sarebbe astrattamente corretto che si vada con il governo dimissionario piuttosto che con un governo formato per non ricevere la fiducia e per poi gestire le elezioni.

Sotto altro profilo, le leggi elettorali, per regola di correttezza costituzionale, ormai recepita sia in atti normativi (art. 3 del Protocollo addizionale CEDU, come interpretato da giurisprudenza della Corte EDU, sent. 6.11. 2012, in causa Ekogasnost contro Bulgaria), in documenti internazionali non vincolanti (art. 63 del Codice di buona condotta in materia elettorale, elaborato dalla Commissione di Venezia), non si cambiano in prossimità delle elezioni: si deve andare a votare, allora, con le leggi elettorali vigenti al momento dello scioglimento, senza porsi il problema di cambiarle mentre ci si sta preparando alla competizione elettorale (arg. anche ex Corte Cost., sent. n. 243 del 2016). E, in un Paese normale, le leggi elettorali vigenti al momento dello scioglimento devono essere, nella misura del prevedibile, costituzionalmente legittime e soprattutto funzionanti e immediatamente applicabili, come richiesto dalla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di referendum abrogativi sulle leggi elettorali, da ultimo confermata dalla sent. n. 1 del 2104.

Hic Rhodus.

Il diritto elettorale oggi vigente nel nostro Paese è costituito da una legge elettorale per la Camera dei deputati basata su di un premio di maggioranza attribuibile alla lista che, al primo turno o ad un successivo turno di ballottaggio, raggiunge il 40% dei voti, su collegi elettorali medio-piccoli, con una espressione del voto di preferenza solo a partire dal secondo eletto). Su tale sistema, che sostituiva quello fondamentalmente proporzionale derivante dalla sentenza – autoapplicativa – n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, sono stati espressi numerosi dubbi di costituzionalità, che verranno giudicati dalla Corte stessa il 24 gennaio 2017. Per il Senato della Repubblica, è vigente, egualmente derivante dalla citata sentenza autoapplicativa, un sistema elettorale proporzionale, basato su collegi regionali, espressione di una preferenza, con soglie di sbarramento abbastanza elevate e diversamente articolate per coalizioni, per partiti che si presentano fuori da coalizioni, per partiti dentro le coalizioni. In ragione della necessaria autoapplicatività della sentenza della Corte, i residui problemi (ad esempio, riformulazione della scheda elettorale, ben potranno essere risolti con un decreto ministeriale).

E, allora, se si vuole votare con le vigenti leggi elettorali, bisogna necessariamente attendere il giudizio della Corte costituzionale sulla legge elettorale della Camera, per poi valutare come adeguare quella del Senato. Ciò richiederebbe un tempo più o meno lungo, che non potrebbe essere gestito da un governo dimissionario, e dovrebbe imporre la formazione di un nuovo governo, che dovrebbe però trovare una giustificazione ampiamente condivisa e, soprattutto, politicamente più rilevante del solo adeguamento delle leggi elettorali. Si tratta di situazioni *extra ordinem*, che potrebbero derivare da contingenze internazionali, europee, finanziarie, la cui valutazione spetta in questa fase all'insindacabile

discrezionalità del Capo dello Stato, sempre se coincidente con l'esistenza di una maggioranza parlamentare.

Altrimenti, se invece si vuole votare subito (e ciò sarebbe opportuno per le considerazioni espresse sopra), si deve andare al voto con le leggi vigenti, depurate dai vizi immediatamente riscontrabili: dunque, per la Camera, o con l'Italicum, reintroducendo ballottaggio di coalizione e preferenze, oppure con la legge proporzionale uscita dalla sentenza della Corte (come già proposto da Cerasa su "Il Foglio" dell'8 dicembre); per il Senato, con la legge elettorale proporzionale vigente, come uscita dalla medesima sentenza (come si è detto, autoapplicativa), eventualmente correggendo le soglie di sbarramento. Pensare invece di andare al voto con due leggi maggioritarie (con premio di maggioranza o anche solo di governabilità) non appare una strada praticabile, giacché il rischio di maggioranze difformi tra Camera (dove votano le classi da 18 a 25 anni, che hanno espresso un chiaro orientamento) e Senato (dove potrebbe prevalere un orientamento più "moderato") è elevatissimo ed è già stato segnalato come costituzionalmente inaccettabile dalla Corte nella sent. 1 del 2014¹. In realtà, se è vero che è

¹"Nella specie, il test di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera dei deputati. Essa, infatti, stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo. E benché tali profili costituiscano, in larga misura, l'oggetto di scelte politiche riservate al legislatore ordinario, questa Corte ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nella specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. specie, il test di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera dei deputati. Essa, infatti, stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo. E benché tali profili costituiscano, in larga misura, l'oggetto di scelte politiche riservate al legislatore ordinario, questa Corte ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nella specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost."

politicamente opportuno - o necessario, secondo i punti di vista - mantenere un certo grado di polarizzazione delle scelte politico-elettorali, è altrettanto vero che, non apparendo utilizzabile in casi di dissonanza derivante dagli esiti elettorali il meccanismo presente nella Costituzione del 1948 dello scioglimento di una sola Camera (quale sarebbe quella da sciogliere nel caso di maggioranze diverse?), il massimo di scelta maggioritaria che ci si può permettere nel bicameralismo paritario è dato dall'utilizzo di due leggi elettorali diverse, come già avveniva nel 1948. Una legge elettorale potrebbe, allora, prevedere per la prima Camera una adeguata soglia di sbarramento e un moderato premio di governabilità per il primo partito; la seconda Camera dovrebbe essere invece eletta con una legge proporzionale. La scelta maggioritaria compiuta nella prima Camera potrà trovare conferma nella seconda, se anche in essa il risultato dovesse essere conforme, ovvero essere temperata, dovendosi allargare la maggioranza uscita premiata dalla prima Camera anche a quegli altri partiti che risultassero necessari per la costituzione della maggioranza nella seconda Camera. A tali fini, non risulta in realtà utile riesumare il Mattarellum, basato su collegi uninominali attribuiti a maggioranza relativa con un modesto temperamento proporzionale (il 25 per cento dei seggi erano attribuiti in questo modo), giacché nella situazione attuale l'esito di elezioni in collegi uninominali non sfugge all'alternativa tra un risultato assolutamente imprevedibile ovvero un risultato totalmente monocoloro, con un partito che conquista tutti i seggi uninominali, raccogliendo in ognuno di essi la sufficiente maggioranza relativa dei voti.

È molto difficile che i partiti liquefatti che dominano oggi la scena politica riescano in una operazione delle leggi elettorali vigenti, solo parzialmente emendate (peraltro, questa operazione è la meno complicata tra tutte quelle prospettate, basate su sostanziali riscritture delle leggi elettorali): ed è per questo che, alla fine, decideranno di buon accordo (esplicito o implicito, per ragioni commendevoli o meno commendevoli) di attendere la pronuncia della Corte costituzionale, formando un nuovo governo. In verità, la riforma costituzionale era forse l'ultimo tentativo per ridare speranza ad un buon funzionamento della nostra forma di governo parlamentare. Invece, siamo tornati al punto di partenza: dall'entrata in vigore della Costituzione, come è successo nel 1953, e poi nel 1993 e infine nel 2005, scarichiamo sulla legge elettorale tutte le tensioni derivanti da una forma di governo che non è mai stata in grado di garantire la stabilità. Ma questo è un discorso più ampio: oggi, dopo l'esito del referendum, ancora una volta, *bic salta*.