

DELLA LEGGE ELETTORALE

Lucium Sextilium
(duo)vir(um) i(ure) dicundo
[o(ro) v(os) f(aciatis)]
multis fecit benigne.
Votate Lucio Sestilio
come duoviro giusdicente
Fece del bene a molti.

Manifesti elettorali dell'antica Pompei, a cura di Romolo Augusto Staccioli, Roma 2000, p. 62-63.

La rappresentanza e la democrazia sono tra loro fortemente legate. Esiste infatti tra esse un vincolo che permette a coloro i quali sono eletti quali rappresentanti del popolo nelle assemblee politiche di esercitare – in base all'art. 1, comma 2 della Costituzione – la sovranità che al popolo appartiene nelle forme e nei limiti della Costituzione medesima.

Per sistema elettorale deve intendersi il particolare tipo di procedura elettiva: cioè, il sistema di ripartizione del corpo elettorale in collegi, il modo di votazione e i criteri di scrutinio.¹

Al riguardo, l'art. 117², lettera f) della Costituzione, come modificata a seguito della riforma del Titolo V, avvenuta con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, attribuisce la potestà esclusiva allo Stato in materia di legislazione elettorale. Addentrandoci nello specifico delle elezioni per il rinnovo del Parlamento, l'art. 56¹ afferma che “la Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e *diretto*”. A sua volta, anche l'art. 58¹ afferma che “i senatori sono eletti a suffragio universale e *diretto* dagli elettori che hanno compiuto il venticinquesimo anno di età.”

L'esame contestuale dei tre articoli ora citati permette di fare alcune considerazioni. Infatti, il legislatore ha preferito evitare di indicare se le varie elezioni diverse dalle politiche possano avere un premio di maggioranza, il quale è assegnato per le elezioni comunali e provinciali e regionali.

Vediamo dunque il significato dell'espressione “suffragio diretto”. Con tale espressione si indica il fatto che la preposizione all'ufficio dei componenti i due organi deve avvenire direttamente ad opera degli elettori o, più precisamente, che gli elettori sono chiamati ad eleggere, senza intermediari, i deputati e i senatori.

E' dunque esclusa ogni forma di elezione indiretta, o di doppio grado, che si ha quando gli appartenenti al corpo elettorale eleggono un collegio più ristretto che, a sua volta, designa i titolari dell'ufficio. Parimenti è escluso che la designazione di deputati e senatori avvenga in forma elettiva da parte di organi costituiti ad hoc.

Si deduce quindi che il principio della sovranità popolare è attuato quando vi sia un collegamento almeno formale e in via immediata tra il popolo, il quale come corpo elettorale elegge i propri rappresentanti e i parlamentari, che di esso devono essere espressione.

E ciò vale anche per il Senato.² I senatori non potrebbero essere eletti dai consigli comunali o

1 C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1952, 2, p. 854.

2 T. MARTINES, *Commento agli articoli 56 e 58 della Costituzione*, in Commentario della Costituzione, Bologna 1984,

provinciali, né potrebbero essere designati dai consigli regionali, come è invece possibile in altri ordinamenti. La Costituzione spagnola prevede, per esempio, la designazione dei componenti del Senato da parte delle Comunidades autonomas.

Il suffragio universale e diretto è adottato, infine, per l'elezione del Parlamento europeo, ex L. 24 gennaio 1979 n. 18.

In base all'art. 72, ultimo comma, della Costituzione, la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

In questo modo i costituenti hanno voluto indicare la particolare rilevanza e sostanza per la Repubblica e, dunque, per il popolo, delle leggi in esso indicate; e ciò spiega la ragione della procedura che essi hanno indicato quale forma di approvazione di tali leggi.

Nel 1952, uno dei primi anni della Repubblica, l'insigne costituzionalista Carlo Lavagna ha scritto un celebre articolo, nel quale ha affrontato il tema della legislazione elettorale; al suo interno egli asserisce che la Costituzione italiana impone per l'elezione del Parlamento o, quantomeno della Camera dei Deputati, il sistema proporzionale.³ Ciò egli afferma sulla base delle seguenti motivazioni. In primo luogo, con l'art. 1 della Costituzione si è voluto escludere qualsiasi forma di democrazia apparente, la quale sarebbe data da un sistema maggioritario, che tende a mantenere al governo chi già c'è. In secondo luogo, l'art. 1 va coordinato con l'art. 3². Con esso, cioè, si auspica l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica del paese (democrazia sociale). Vi è, in terzo luogo, l'affermazione, ex art. 49 della Costituzione, secondo la quale i cittadini sono convocati, in applicazione dell'art. 3², a partecipare alla vita politica nazionale. Il Lavagna afferma dunque che, contrariamente al proporzionale, il sistema maggioritario non dà luogo alla complessiva partecipazione del popolo alla vita politica prevista e garantita dalla Costituzione.⁴

Dagli articoli 5 e 67 della Costituzione si evince poi che gli interessi nazionali possono essere soddisfatti solo mediante il sistema proporzionale, tale cioè da non garantire in un collegio la sola rappresentanza della maggioranza degli elettori. Altrimenti il Parlamento rischierebbe di essere in contrasto con il principio di unità nazionale.⁵

Vi è poi un altro fattore, che si desume dalla Costituzione, in base al quale la medesima è rivolta al sistema elettorale proporzionale: la tutela delle minoranze. La quale emerge dagli articoli 6, 50, 71², e 75¹.

Vi sono poi altre norme a presidio delle minoranze in Parlamento: esse sono date dagli articoli 73², 83³, 90², 138¹⁻³ della Costituzione.⁶

Il sistema proporzionale, infine, permette ulteriormente la tutela delle minoranze nel Parlamento,

p. 87-88.

3 C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 2, p. 854.

4 C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit. p. 859.

5 C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit. p. 861-862.

6 C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit. p. 864.

come emerge dagli articoli 72³ e 82² della Costituzione.⁷

Il Lavagna fa quindi una considerazione sul premio di maggioranza alla luce della Costituzione. Egli, in linea di principio, ritiene che il premio di maggioranza infirmi la tutela delle minoranza parlamentari, in base agli articoli 73, 83, 90 e 138 della Carta costituzionale. Inoltre, esso frustra il fine previsto dalla Costituzione, in quanto viola i principi della sovranità popolare e dell'equivalenza dei voti. Si evince pertanto che, quando sia stabilito il premio di maggioranza per garantire la stabilire la stabilità del Governo, non possa in nessun modo violare tali imprescindibili principi costituzionali.

Egli ritiene che il legislatore abbia voluto evitare in sede di Assemblea Costituente che la legge elettorale prevedesse un premio di maggioranza, e ciò si evince dal legame inscindibile che unisce l'art. 1 con gli articoli 48, 56 e 58 della Costituzione, questi ultimi posti nel Titolo I della Parte II della Costituzione, relativa all'Ordinamento della Repubblica. Infatti, non sarebbe possibile per il Parlamento rappresentare gli interessi più rilevanti dell'Italia quando la sua composizione non rispecchiasse il voto del corpo elettorale, che per mezzo delle elezioni ha condotto alla sua formazione, ma fosse stato il frutto di un calcolo matematico applicato ai risultati elettorali. Ciò limiterebbe il nesso che funge da tessuto tra l'eletto e l'elettore e quindi, in ultima analisi, la democrazia.

Secondo il Lavagna e i propugnatori del sistema proporzionale, esso sarebbe dunque l'unico adeguato al sistema costituzionale italiano.

Sotto un'altra prospettiva, la compatibilità del sistema elettorale maggioritario con la Costituzione e il sistema che da essa deriva è stata evidenziata da una risalente sentenza della Corte costituzionale⁸, la quale afferma che “il sistema maggioritario, com'è noto, tende ad assicurare un'amministrazione stabile, facilitando la possibilità che uno dei gruppi di candidati consegua la maggioranza dei seggi; ma, se non contenesse un qualche correttivo, potrebbe portare la lista vincente al conseguimento di tutti i seggi. Per evitare questa conseguenza le norme impugnate innanzi tutto esigono che il numero dei candidati di ogni lista non superi i quattro quinti del numero dei seggi da assegnare, di modo che almeno un quinto di questi seggi potranno andare ai candidati delle altre liste; in secondo luogo stabiliscono che ogni elettore possa votare candidati di liste diverse.”

Il sistema maggioritario non è dunque in contrasto con i principi della Costituzione e, in primo luogo, con il principio di democrazia che, all'art. 1, illumina e dà sostanza all'insieme delle disposizioni che la compongono.

E ciò è a maggior ragione vero per il fatto che la Costituzione italiana non determina il sistema elettorale che si deve applicare, come invece è previsto nella Costituzione spagnola⁹. Quest'ultima infatti afferma: *“La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional”*¹⁰.

7 C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit. p. 869.

8 Corte costituzionale, sentenza n. 6/1963.

9 Pubblicata nel Boletín oficial del Estado n. 311 del 29 dicembre 1978.

10 Art. 68³ della Costituzione spagnola.

Infatti, nel corso dell'Assemblea Costituente Giolitti aveva chiesto e ottenuto l'approvazione di un ordine del giorno nel quale si disponeva che l'elezione dei membri della Camera dei deputati dovesse avvenire secondo il sistema proporzionale. Il quale in seguito non fu costituzionalizzato.

Ne consegue pertanto che, se da un lato è possibile l'applicazione del sistema proporzionale, dall'altro non è meno vero che si possa applicare il maggioritario, sia pure con gli opportuni correttivi che si palesano necessari per garantirne la democrazia in un panorama politico pluripartitico.

A partire dalla concretezza della legge elettorale per l'elezione dei Consigli comunali, la Corte costituzionale ha affermato che "l'eguaglianza del voto che la persona è chiamata ad esprimere nell'elezione di organi politici riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e rappresenta una particolare applicazione del principio fondamentale di eguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione. L'eguaglianza del voto concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative."¹¹ Principio che riprende altra precedente pronuncia.¹²

La legittimità costituzionale del sistema maggioritario emerge nella sua chiarezza dalla sentenza sopra citata, secondo la quale "la legge n. 81 del 1993 disciplina l'elezione diretta del sindaco con la maggioranza assoluta dei voti validi e prevede, per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il ballottaggio in un secondo turno elettorale tra i due candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti. La stessa legge stabilisce un collegamento tra l'elezione del sindaco e quella del consiglio comunale, per assicurare al sindaco eletto, nella normalità dei casi, una consistente maggioranza nell'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo del comune.

Il collegamento di più liste ad un candidato alla carica di sindaco presuppone l'omogeneità del programma politico che si intende realizzare e prefigura, nell'ambito del consiglio comunale, una coalizione che rispecchi il raggruppamento dichiarato prima della votazione per l'elezione del sindaco.

L'aggregazione è destinata ad operare tanto per la maggioranza che per le minoranze. Difatti il candidato alla carica di sindaco che non risulti eletto è il primo proclamato eletto alla carica di consigliere, se il gruppo di liste a lui collegate ha ottenuto almeno un seggio."¹³

Da un'excursus storico sulla legislazione elettorale italiana emerge come la prima norma in materia dopo l'approvazione dello Statuto Albertino¹⁴ fu il regio editto approvato a Torino il 17 marzo 1848 n. 680. Esso prevede per l'elezione della Camera dei deputati il sistema maggioritario a collegio uninominale, come si evince a norma dell'art. 63 del Titolo terzo dell'editto "ogni collegio elettorale elegge un solo deputato." Tale sistema è di derivazione francese, Paese nel quale

11 Corte costituzionale, sentenza n. 429/1995.

12 Corte costituzionale, sentenza n. 96/1968.

13 Corte costituzionale, sentenza n. 429/1995.

14 Pubblicato col n. 674 nella Raccolta degli atti di Governo del 5 marzo 1848.

esso fu sperimentato all'epoca della restaurazione.

L'editto, inoltre, prevedeva il doppio turno nella parte in cui affermava: "Dopo la prima votazione, dove niuna elezione sia seguita, sono proclamati i nomi dei due candidati che ottennero il maggior numero de' suffragi, e si procede ad una seconda votazione nel modo avanti espresso.

In questa votazione i suffragi non potranno cadere se non sopra l'uno o l'altro dei due or detti candidati.

La nomina seguirà in capo a quello dei due candidati che avrà in suo favore il maggior numero dei voti validamente espressi.

A parità di voti il maggiore d'età fra i concorrenti otterrà la preferenza."¹⁵

Le due ultime leggi elettorali sono state approvate una secondo il sistema maggioritario, e l'altra secondo quello proporzionale.

Infatti, con le leggi 4 agosto 1993 n. 276 (per il Senato della Repubblica) e 4 agosto 1993 n. 277 (per la Camera dei deputati), è stata approvata la legge elettorale maggioritaria, con attribuzione del 75 % dei seggi da aggiudicare in altrettanti collegi uninominali, mentre il rimanente 25 % era assegnato con sistema proporzionale di riparto tra le liste.

La legge 21 dicembre 2005 n. 270 ha modificato la legislazione elettorale in vigore dal 1993 in modo particolarmente significativo, in quanto ha comportato il sistema proporzionale, ha clausole di sbarramento, e prevede un premio di maggioranza.

Il D.P.R. 6 febbraio 2008 integra la legge del 2005 relativamente all'assegnazione alle regioni del territorio nazionale e alle ripartizioni della circoscrizione Estero del numero dei seggi spettanti per l'elezione del Senato della Repubblica.

La legge elettorale attualmente vigente è attualmente oggetto di un acceso dibattito in Parlamento, che vede da un lato proposte di sua intensa e pregnante modifica, dall'altro la difesa della sua adeguatezza.

Una considerazione, dunque, sul premio di maggioranza. La ragione per la quale esso è voluto e giustificato è data dal fatto che, soprattutto in un sistema caratterizzato da una pluralità di partiti, esso permette la governabilità. Per quanto ciò possa essere vero, è chiaro tuttavia che esso non può essere disancorato dai principi costituzionali che sottendono la vita democratica di un popolo e, in primo luogo, dall'art. 1 della Costituzione, il quale afferma il principio di democrazia, che lumeggia tutti gli altri.

Si evince pertanto che un premio di maggioranza, quando sia stabilito, necessita di essere contenuto entro limiti determinati per il carattere di democrazia sostanziale che costituisce lo Stato di diritto. Il bilanciato rapporto tra i poteri e i loro limiti è infatti una delle caratteristiche peculiari del sistema costituzionale italiano.

Che cos'è dunque, in ultima analisi, la legge elettorale? Essa è una norma che in un determinato

15 Artt. 93-94 del regio editto 17 marzo 1848 n. 680.

momento storico, inteso nella sua molteplice accezione economica, politica e sociale, è tanto più utile quanto più nella sua intelaiatura che ne forma la struttura tiene adeguatamente conto delle contingenze particolari alle quali essa è applicata. Pertanto, proprio perchè la legge elettorale è redatta per permettere a chi è eletto di governare, è necessario che essa sia in grado di favorire il fatto che i candidati che siano stati eletti, siano messi in grado di compiere le scelte per le quali sono stati preposti per l'arco della legislatura. In questo modo essa – che è di grande importanza, ed è sovente molto complessa – può favorire l'esercizio di un' arte: l'arte della politica.

Matteo Boscolo Anzoletti