

BREVE STORIA DELLE LEGGI ELETTORALI

RAPPRESENTANZA E LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA LEGGE ELETTORALE

LA PRIMA REPUBBLICA

Per tutti gli anni della Prima Repubblica abbiamo votato con una legge elettorale d'ispirazione proporzionale con le preferenze.

I partiti avevano facoltà di proporre i propri candidati e gli elettori avevano facoltà d'indicare, tra quelli proposti, i candidati che preferivano (4 preferenze alla Camera e preferenza unica al Senato). Nessun candidato poteva essere candidato in più di un collegio.

I requisiti della rappresentanza erano rispettati, tra i quali il doppio legame dei candidati al partito e al territorio, ma c'erano modi per condizionare, controllare e alterare le preferenze tanto che si disse che il sistema delle preferenze fosse una causa di degenerazione della politica e di ingovernabilità.

LA SECONDA REPUBBLICA

Due referendum abrogativi nel 1991 e nel 1993, approvati dalla maggioranza assoluta degli italiani, trasformarono la legge elettorale del Senato da "proporzionale con preferenze" a "maggioritaria uninominale di collegio" e cioè con un candidato vincitore per ciascun collegio elettorale, scelto direttamente dal voto degli elettori.

I referendum produssero un passaggio diametrico da una formula elettorale integralmente proporzionale a una formula elettorale integralmente maggioritaria.

Un passaggio incompleto, in quanto la modifica riguardava solo il Senato.

La legge elettorale nota come "Mattarellum"

Dall'esito del referendum scaturì il "Mattarellum" dal nome del suo relatore Sergio Mattarella, attuale Presidente della Repubblica. La legge inaugurò una formula elettorale mista che mitigava la formula 100% maggioritaria uscita dal referendum, riservando ai partiti la facoltà di nominare attraverso l'uso delle liste bloccate il 25% dei candidati alla Camera e al Senato.

In ogni caso i partiti potevano candidare ciascun candidato in un unico collegio o distretto elettorale. La legge rendeva anche possibile l'assegnazione di alcuni seggi ai partiti/candidati meno forti attraverso un sistema noto come "scorporo".

Alla prima votazione col "Mattarellum" nel 1994, ci fu un grande scombussolamento politico al quale si fa corrispondere la nascita della Seconda Repubblica.

Abbiamo votato ancora due volte nel 1996 e nel 2001 con il Mattarellum senza che nessuno abbia mai obiettato che quella legge non rispettasse i requisiti della rappresentanza. Si disse però che l'assegnazione dei seggi si prestava ad essere condizionata da alcuni "escamotage", ad esempio le c.d. liste civetta.

La legge elettorale nota come “Porcellum”

Nel 2005 il “Mattarellum” fu sostituito da una legge elettorale che lo stesso ideatore avrebbe poi battezzato “Porcellum”.

Il Porcellum estese dal 25% al 100% la facoltà dei partiti di usare le liste bloccate e inaugurò la cosiddetta pluricandidabilità, ovvero la facoltà dei partiti di candidare ciascun candidato contemporaneamente in tanti collegi, inizialmente senza limite di numero.

In più il Porcellum, con l’obiettivo della governabilità, introdusse un premio di maggioranza che permetteva di trasformare una anche minima maggioranza relativa dei voti ricevuti da una coalizione di partiti con programma politico e leadership dichiarati prima delle elezioni in una maggioranza assoluta dei seggi alla Camera e in una maggioranza comunque significativa al Senato.

Si disse, ed è vero, che con il Porcellum la classe politica avesse tradito la volontà popolare formalmente espressa dai referendum.

Il periodo dal Porcellum alla legge nota come “Rosatellum”

Dalle elezioni del 2006 fino alle elezioni del 2018, il “sistema elettorale” inaugurato dal Porcellum, costituito da liste bloccate e pluricandidabilità estesa (via via ridotta fino ai 5+1 collegi elettorali del Rosatellum), ha caratterizzato ogni legge e ogni proposta di legge elettorale.

Tale sistema elettorale ha permesso a ogni partito politico di “posizionare” a piacimento i propri candidati nelle liste, di imporli nei più diversi collegi e circoscrizioni del paese e di far eleggere in questo modo chiunque avesse deciso di far eleggere secondo la graduatoria indicata nella lista bloccata.

Da questo è derivato il potere delle segreterie dei partiti, il mercato pre-elettorale delle candidature in seno a ciascun partito, il Parlamento di nominati, il mercato post-elettorale delle poltrone* e la continua frammentazione e ricomposizione del quadro politico.

Tutte manifestazioni dell’instabilità politica che è poco compatibile con la governabilità.

**Riguardo all’esteso fenomeno dei [“cambi di casacca”](#) al 30 dicembre 2020 essi ammontano a 148 portati a termine da 136 parlamentari. Nella legislatura precedente arrivarono a 569, portati a termine da 348 parlamentari!*

Ci si può chiedere quanti cambi di casacca siano manifestazione della supposta immoralità dei parlamentari e quanti invece conseguenza diretta del sistema elettorale e della qualità della relazione che induce tra segreterie e candidati e che peraltro alimenta la frammentazione dell’offerta politica. Infatti alcuni parlamentari, invece di cambiare soltanto casacca, riescono a fondare un nuovo partito/segreteria magari personale.

Stesso quesito riguarda le alterne fortune elettorali dei nuovi e vecchi partiti, che si vorrebbe addebitare alla volubilità dei cittadini elettori.

Per effetto del sistema elettorale inaugurato dal Porcellum la rappresentanza parlamentare è passata integralmente dai cittadini ai partiti politici.

In altre parole la composizione del Parlamento che era inizialmente determinata prevalentemente dalle preferenze dei cittadini espresse attraverso il voto è ora determinata, per la totalità dei seggi in Parlamento, dalle preferenze espresse dai partiti attraverso le liste bloccate.

Ancora in altre parole, la scelta dei candidati che le segreterie dei partiti fanno, inserendo i loro nominativi nelle liste bloccate prima del voto, sostituisce la scelta che i cittadini fanno con il voto.

A noi cittadini è concesso esclusivamente di scegliere un partito, che si identifica nella sua lista bloccata, e ci è impedito di scegliere come nostri rappresentanti in Parlamento uno o più di quei candidati, come prescrive la Costituzione.

I ricorsi alla Corte Costituzionale

Fu subito evidente ai più che le novità introdotte dal Porcellum violassero i requisiti della rappresentanza parlamentare e si ponesse un problema di legittimità costituzionale.

Per tre volte noi cittadini italiani abbiamo votato con la legge elettorale Porcellum nel 2006, 2011 e 2013 prima che nel 2014 la Corte Costituzionale la dichiarasse incostituzionale con la sentenza 1/2014.

Più di 6 anni di ricorsi e tre gradi di giudizio ci sono voluti per arrivare a sentenza, questo perché la legge elettorale è una legge di rango ordinario e il nostro ordinamento, con la comprensibile intenzione di scoraggiare il proliferare di ricorsi infondati e strumentali, permette di ricorrere contro una legge di rango ordinario solo dopo la sua applicazione, in modo da poterne accertare il danno arrecato. Inoltre l'ordinamento prescrive percorsi assai articolati per accedere al giudizio della Corte Costituzionale.

Il problema è che nel caso della legge elettorale la sua applicazione sono le elezioni e il potenziale danno è il risultato elettorale: può avvenire cioè che una legge di rango ordinario, privando il Parlamento di rappresentatività, produca un danno di rango costituzionale all'istituzione centrale della nostra Democrazia.

Meno di due anni sono stati invece sufficienti affinché la Corte Costituzionale con sentenza 35/2017 dichiarasse incostituzionale la legge nota come "**Italicum**", che avrebbe dovuto sostituire il Porcellum, perché incapace di assicurare la "rappresentatività del Parlamento" come afferma un passo della sentenza 35/2017:

"In una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che essere primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività"

La contrazione del tempo necessario per andare a sentenza, è stato ottenuto poiché l'impianto innovativo del ricorso, ideato e coordinato dall'avvocato Felice Carlo Besostri, invece di essere rivolto contro il risultato elettorale, che ancora non c'era, è stato promosso già a partire dalla esecutività della legge ed è stato dichiaratamente rivolto ad "accertare preventivamente se la legge rispettasse il diritto degli elettori di votare conformemente alla Costituzione".

Date le regole dell'ordinamento, per aumentare la probabilità che il ricorso venisse rimesso all'esame della Corte Costituzionale si sono dovuti promuovere più di 20 procedimenti paralleli con altrettanti gruppi ricorrenti di avvocati e anche di elettori, tra cui anche parlamentari in carica di vario orientamento politico.

Il quesito posto e il pronunciamento della Corte Costituzionale chiariscono che, in buona sostanza, la legge elettorale è incostituzionale se non assicura la rappresentatività del Parlamento e grazie a questo non abbiamo mai votato con l'Italicum.

La morale della vicenda ci dice però che noi cittadini siamo costretti a sostenere uno spropositato onere organizzativo e finanziario per ottenere di non essere costretti a votare con una legge elettorale incostituzionale, che viola il nostro pieno diritto di voto che invece l'ordinamento dovrebbe garantirci a priori.

La vicenda, rende inoltre evidente che due anni per ottenere la verifica di legittimità costituzionale di una legge elettorale, a partire dalla sua esecutività invece che dalla sua applicazione, sono un tempo comunque eccessivo se la legge elettorale viene approvata in prossimità delle elezioni.

Al riguardo infatti **la Comunità europea raccomanda agli stati membri che intercorrano almeno 12 mesi tra l'approvazione e l'applicazione della legge elettorale** cosa che non è avvenuta con la successiva legge elettorale.

La legge elettorale nota come "Rosatellum"

L'Italicum fu abbandonato e sostituito dal Rosatellum, dal nome del suo relatore Ettore Rosato. Anche questa legge elettorale ripropone sostanzialmente le caratteristiche di sistema del Porcellum e dell'Italicum, ovvero liste bloccate al 100%, pluricandidabilità e voto congiunto, che stabilisce cioè una corrispondenza biunivoca tra i candidati e il partito/lista che li candida: votare il candidato unico nei collegi uninominali corrisponde a votare la lista bloccata nei collegi plurinominali e viceversa.

La legge fu approvata a dicembre 2017, a ridosso delle elezioni e diversamente da com'era avvenuto per l'Italicum, non ci fu il tempo tecnico, per formulare e organizzare il ricorso prima che la legge fosse adottata per le elezioni, che si tennero a marzo 2018.

Con fondata ragione, noi cittadini possiamo chiederci se il Parlamento in carica sia stato eletto con una legge incostituzionale. Non lo sappiamo semplicemente perché la legge non è mai arrivata alla Corte Costituzionale per la verifica di legittimità costituzionale.



obs: Il Rosatellum (l. n. 135/2017) è stato nel frattempo integrato da l. n.51/2019 e d.lgs. 177/2020

LE MODIFICHE COSTITUZIONALI E LA NECESSITÀ DELLA VERIFICA PREVENTIVA DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLE LEGGI ELETTORALI

La legge di modifica costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari

Se, nello spirito della nostra Costituzione, equipariamo rappresentati e rappresentanti rispetto al loro potere di legittimare o meno le leggi, si può affermare che legge di modifica costituzionale, con la quale il Parlamento ha disposto la riduzione del numero dei parlamentari, sia stata legittimata a posteriori dal voto popolare del referendum costituzionale.

Il voto popolare si è espresso a favore della riduzione dei parlamentari con una percentuale di voti, non solo ben superiore alla maggioranza semplice dei votanti, formalmente richiesta per l'esito del referendum, ma anche sostanzialmente equivalente alla percentuale dei voti che la Costituzione richiede dai rappresentanti in Parlamento, per una modifica costituzionale.

Eventuali future modifiche costituzionali

Il problema si pone però, e in maniera sostanziale, per le eventuali ulteriori modifiche che questo Parlamento dovesse approvare, poiché il Rosatellum è privo della verifica di legittimità costituzionale e ragionevolmente potrebbe risultare incostituzionale come lo sono risultate le precedenti leggi, ispirate al sistema elettorale introdotto dal Porcellum.

In questo caso si verificherebbe il paradosso giuridico che: "un Parlamento eletto con una legge incostituzionale avrebbe modificato la Costituzione"

Questo è un paradosso che nessuna Democrazia può permettersi senza essere messa in pericolo e questa è la ragione per la quale, affinché un Parlamento abbia legittimamente il potere di modificare la Costituzione, non devono esistere dubbi sul fatto che la legge elettorale con la quale quel Parlamento è stato eletto rispetti la Costituzione.

Da ciò risulta il corollario:

"il Parlamento eletto con una legge elettorale, priva della garanzia di legittimità costituzionale è privo del legittimo potere di modificare la Costituzione"

In conclusione se questo Parlamento:

- intendesse approvare nuove modifiche alla Costituzione;
- risultasse incapace di approvare una nuova legge elettorale e noi cittadini italiani fossimo chiamati alle elezioni con il sistema elettorale in vigore (Rosatellum + integrazioni);

in entrambi i casi sarebbe irrinunciabile che il sistema elettorale in vigore venisse sottoposto alla verifica preventiva di legittimità costituzionale.

Se anche il Parlamento, come ha dichiarato di voler fare a seguito dell'approvazione della riduzione del numero dei parlamentari, riuscisse ad approvare una nuova legge elettorale che ripristini la rappresentanza e il Ruolo del Parlamento, **sarebbe altrettanto irrinunciabile che la nuova legge elettorale venisse sottoposta alla verifica preventiva di legittimità costituzionale.**

In caso contrario i nostri rappresentanti in Parlamento, sarebbero responsabili, individualmente e solidalmente con i partiti che li hanno nominati, di aver sottratto a noi cittadini il pieno diritto di voto.

Ricordiamoci che:

un Parlamento migliore rappresenta un Paese migliore

Per approfondimenti sui temi di cui sopra suggeriamo di consultare i Capitoli 1,2 e 3 della Sezione “Trattazione Analitica” della Presentazione completa delle “Le 3 Regole della Rappresentanza” che è consultabile e scaricabile presso il sito di vivailparlamento.it premendo “[questo link](#)”