

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 10/01/2014

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/35800-progetto-di-riforma-della-legge-elettorale-italiana-elaborato-da-un-giovane-avvocato-proposte-di-modifica-all-attuale-legge-calderoli-o-altrimenti-detta-porcellum-legge-n-270-del-21-12-2005-anche>

Autore: Palma Giuseppe

Progetto di riforma della legge elettorale italiana elaborato da un giovane avvocato: proposte di modifica all'attuale legge Calderoli (o altrimenti detta "Porcellum" - Legge n. 270 del 21.12.2005) anche alla luce della nota resa pubblica dalla Corte

PROGETTO DI RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE ITALIANA

elaborato da un giovane avvocato:

PROPOSTE DI MODIFICA ALL'ATTUALE LEGGE CALDEROLI (o

altrimenti detta "PORCELLUM" - Legge n. 270 del 21.12.2005)

anche alla luce della nota resa pubblica dalla Corte Costituzionale

in data 04 dicembre 2013

§§§

Articolo a cura dell'Avv. Giuseppe PALMA del Foro di Brindisi

In data 04 dicembre 2013, la Corte Costituzionale – “chiamata” già da tempo a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della Legge n. 270 del 21 dicembre 2005 (la cosiddetta Legge elettorale Calderoli o altrimenti definita “Porcellum”), ha reso pubblica la presente nota: *“La Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale delle norme della legge n. 270/2005 che prevedono l’assegnazione di un premio di maggioranza – sia per la Camera dei Deputati che per il Senato della Repubblica – alla lista o alla coalizione di liste che abbiano ottenuto il maggior numero di voti e che non abbiano conseguito, almeno, alla Camera, 340 seggi e, al Senato, il 55% dei seggi assegnati a ciascuna Regione. La Corte ha altresì dichiarato l’illegittimità costituzionale delle norme che stabiliscono la presentazione di liste elettorali “bloccate”, nella parte in cui non consentono all’elettore di esprimere una preferenza. Le motivazioni saranno rese note con la pubblicazione della sentenza, che avrà luogo nelle prossime settimane e dalla quale dipende la decorrenza dei relativi effetti giuridici. Resta fermo che il Parlamento può sempre approvare nuove leggi elettorali, secondo le proprie scelte politiche, nel rispetto dei principi costituzionali - dal Palazzo della Consulta, 4 dicembre 2013”*.

Negli ultimi due anni, sia con la pubblicazione del mio saggio storico intitolato *“L’altro Duce. Benito Mussolini e fascismo. Le verità nascoste”* (Il Cerchio iniziative editoriali), settembre 2012 – Cap. II, pagg. 25, 26 e 27), sia con un mio articolo

pubblicato in data 29 gennaio 2013 sulla Rivista elettronica FanPage.it (sezione Diritto e Diritti), ho svolto alcune comparazioni giuridiche tra la Legge elettorale italiana attualmente in vigore (Legge Calderoli o altrimenti detta Porcellum – Legge n. 270 del 21 dicembre 2005) e la Legge elettorale fascista denominata Legge Acerbo, dall’omonimo sottosegretario alla Presidenza del Consiglio che ne redasse il testo (Legge n. 2444 del 18 novembre 1923). In entrambe le pubblicazioni svolsi alcune comparazioni giuridiche tra i due provvedimenti legislativi, ponendo l’accento sul fatto – tutt’altro che secondario – che se la Legge elettorale Acerbo prevedeva l’assegnazione di un premio di maggioranza altissimo (i due terzi dei seggi della Camera) alla formazione politica che avesse vinto le elezioni raggiungendo una soglia minima di almeno il 25% dei voti validamente espressi, con la facoltà per l’elettore di esprimere un voto di preferenza in favore del candidato prescelto, la Legge elettorale Calderoli prevede, sì, un premio di maggioranza più basso (l’assegnazione di 340 seggi alla Camera dei deputati alla lista o coalizione di liste che abbia ottenuto più voti a livello nazionale, ed il 55% dei seggi previsti per ciascuna regione alla lista o coalizione di liste che abbia ottenuto più voti in ciascuna regione per quanto riguarda l’elezione del Senato della repubblica), ma senza alcuna previsione né di una soglia minima oltre la quale scatti il premio di maggioranza (previsione prevista invece dalla legge fascista), né della facoltà per l’elettore di esprimere almeno un voto di preferenza in favore di un candidato piuttosto che di un altro (previsione anche questa prevista dalla Legge Acerbo). Infatti, secondo le norme della Legge elettorale Calderoli, l’espressione della sovranità popolare è limitata alla sola facoltà per il cittadino di esprimere la propria preferenza in favore della lista desiderata, determinando in tal modo solo il rapporto di forza tra le liste (o coalizioni di liste) e quindi la vittoria elettorale della lista o coalizione di liste che ha ottenuto più voti rispetto alle altre. Nessuna possibilità è concessa al cittadino elettore in ordine alla facoltà di poter esprimere una preferenza in favore di questo o quel candidato, e la coalizione di liste (o la lista) che ottiene anche un solo voto in più

delle altre conquista il premio di maggioranza, senza la necessità di aver raggiunto quanto meno una soglia minima preventivamente stabilita!

Oltre agli evidenti profili di incostituzionalità della Legge elettorale Calderoli così come già dettagliatamente evidenziati nelle mie due precedenti pubblicazioni sopra citate (si ricordi il lettore quando ho dimostrato¹ – dal punto di vista giuridico - la non conformità del Porcellum con le disposizioni costituzionali di cui agli articoli 1, 56 e 58²), il problema è rappresentato sia da una forte lesione del principio democratico (mancata facoltà per l'elettore di esprimere almeno un voto di preferenza in favore del candidato prescelto, tant'è che i candidati inseriti dalle segreterie di partito nei primi posti delle liste sono quelli che poi risultano eletti indipendentemente dalla volontà degli elettori), sia dalla lesione del diritto delle minoranze, infatti può accadere – anzi, è già accaduto con l'esito delle elezioni politiche del febbraio 2013 – che una coalizione di liste che ha ottenuto più voti rispetto alle altre ma che non ha raggiunto neppure il 30% dei voti validamente espressi, si aggiudica alla Camera un premio di maggioranza spropositato che lede palesemente la volontà della maggior parte degli elettori che per essa non hanno votato.

Come ho già doverosamente premesso all'inizio dell'articolo, il 04 dicembre 2013 la Corte Costituzionale – in grave ma non inconsapevole ritardo - ha dichiarato l'incostituzionalità della Legge elettorale Calderoli in ordine a due questioni: a) la mancata previsione legislativa di concedere al cittadino elettore la facoltà di esprimere un voto di preferenza in favore di un candidato piuttosto che di un altro; b) la mancata previsione legislativa di una soglia minima di voti raggiunti che dia diritto alla lista o coalizione di liste vincente di ottenere l'assegnazione del premio di

¹ a) Giuseppe Palma, *“L'altro Duce. Benito Mussolini e fascismo. Le verità nascoste”*, Il Cerchio iniziative editoriali, settembre 2012 (Cap. II, pagg. 25, 26 e 27); b) Giuseppe Palma, *“La Legge Acerbo del 1923 (Legge n. 2444 del 18 novembre 1923) e la Legge Calderoli del 2005 (Legge n. 270 del 21 dicembre 2005): comparazioni giuridiche. Funzionamento e profili di incostituzionalità della Legge Calderoli (cosiddetta Porcellum)”*, articolo pubblicato sulla Rivista elettronica Fanpage.it (sezione Diritto e Diritti), 29 gennaio 2013.

² Costituzione della Repubblica italiana; art. 1 co. II: *“La sovranità appartiene al popolo [...]”*; art. 56 co. I: *“La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto”*; art. 58 comma I: *“I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto [...]”*.

maggioranza. Decisione – quella della Consulta - pienamente condivisibile e che, come ho precedentemente sottolineato, avevo già evidenziato nelle mie due pubblicazioni sopra menzionate.

Ciononostante, ritengo tuttavia che la Legge Calderoli (che è una legge elettorale solo apparentemente proporzionale ma nella sostanza fortemente maggioritaria), se opportunamente modificata, potrebbe essere un'ottima legge elettorale che garantisce sia il principio della democratica rappresentanza popolare all'interno dell'Istituzione parlamentare, sia la tanto sospirata stabilità di governo.

Di contro, se si tornasse a votare con la Legge Mattarella (Leggi n. 276 e n. 277 del 4 agosto 1993, detta Mattarellum), si produrrebbe una netta frammentazione della composizione parlamentare in tre grandi blocchi (poli), ciascuno numericamente inidoneo a formare una maggioranza – e quindi una compagine governativa – autosufficiente! Se invece il Parlamento tentasse di approvare una legge elettorale simile a quella già in vigore per l'elezione dei Sindaci, chi ne curerebbe la stesura dovrebbe inventarsi delle soluzioni giuridiche innovative perché (ed è una questione già dibattuta in passato) la Costituzione vigente prevede che la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri sia quella di primus inter pares e non quella di premier, infatti l'attuale assetto costituzionale inerente il potere esecutivo non prevede la forma di governo tendente al premierato. E una legge elettorale simile a quella già in vigore per l'elezione dei Sindaci potrebbe essere incostituzionale perché il “Sindaco” (e quindi eventualmente il Presidente del Consiglio dei Ministri se passasse una legge siffatta) è una sorta di “Premier”, pertanto l'eventuale approvazione da parte del Parlamento di una legge elettorale simile a quella già in vigore per l'elezione dei Sindaci non sarebbe conforme – quanto meno da un punto di vista formale - al dettato costituzionale e all'intenzione dell'Assemblea Costituente.

Ciò detto, perché si possa giungere a quest'ultima soluzione, è necessario modificare prima la Parte Seconda della Costituzione.

Tutto ciò premesso, **espongo brevemente qui di seguito le quattro modifiche che propongo alla Legge elettorale Calderoli (Legge n. 270 del 21 dicembre 2005):**

1) Per quanto riguarda l'elezione della Camera dei deputati. La soglia minima oltre la quale trovi applicazione il premio di maggioranza:

Prevedere che il premio di maggioranza - consistente nell'assegnazione di 340 seggi alla lista o coalizione di liste che ottiene più voti rispetto alle altre (e che ovviamente non abbia raggiunto con il voto il predetto numero di seggi) - venga assegnato alla condizione necessaria che la lista o la coalizione di liste vincente abbia raggiunto la soglia minima di almeno il 35% dei voti validamente espressi;

2) Per quanto riguarda l'elezione del Senato della Repubblica. Premio di maggioranza assegnato a livello nazionale:

Ferma restando la proposta di cui al sopra citato punto 1) in ordine all'imprescindibile previsione di una soglia minima del 35% dei voti validamente espressi perché trovi applicazione il premio di maggioranza in favore della lista o coalizione di liste vincente, prevedere che il premio di maggioranza venga attribuito a livello nazionale anche per quel che concerne l'elezione del Senato della repubblica nella misura di 170 seggi da assegnarsi alla lista (o coalizione di liste) che ha vinto le elezioni nel conteggio dei voti nazionali, purché venga ovviamente raggiunta la soglia minima sopra indicata;

3) Per quanto riguarda la facoltà del cittadino di esprimere almeno un voto di preferenza per il candidato prescelto sia per l'elezione della Camera dei deputati che per l'elezione del Senato della repubblica:

E' ovviamente necessario (e tuttavia non c'era bisogno di una pronuncia in tal senso da parte della Consulta in quanto vi erano ugualmente arrivati tutti i giuristi di buon senso) prevedere la facoltà per il cittadino di esprimere almeno un voto di preferenza in favore del candidato prescelto;

4) **Per quanto riguarda l'elezione del Senato della repubblica a base regionale:**

Considerato che il dettato costituzionale prevede che il Senato sia eletto a base regionale³, prevedere che i candidati nelle liste elettorali per l'elezione del Senato della repubblica siano residenti da almeno due anni (facendo riferimento alla data di scadenza prevista per il deposito delle liste medesime prima delle elezioni politiche) in un qualsiasi Comune della Regione nella quale presentano la propria candidatura.

Ritengo inoltre che, per poter modificare la Legge elettorale Calderoli così come ho appena proposto, occorrono circa trenta minuti, e – in ogni caso – non più di venti/trenta giorni per il doppio passaggio parlamentare. Uno sforzo minimo con apprezzabili risultati sotto quanto meno i seguenti cinque aspetti:

- a) **Rispetto del principio democratico attraverso la proposta di prevedere la facoltà per l'elettore di esprimere almeno un voto di preferenza in favore del candidato da lui prescelto:** tale previsione è perfettamente in linea con il combinato disposto di cui agli artt. 1 co. II, 56 co. I e 58 co. I della Costituzione, infatti la proposta di prevedere la facoltà per il cittadino di esprimere quanto meno un voto di preferenza in favore del candidato da lui prescelto crea un rapporto diretto tra elettore ed eletto, rapporto del tutto assente nell'originaria formulazione della Legge Calderoli;
- b) **Rispetto delle minoranze attraverso la proposta di prevedere una soglia minima oltre la quale trovi applicazione il premio di maggioranza in favore della lista o coalizione di liste che ottiene più voti:** attraverso l'introduzione della soglia minima del 35% dei voti validamente espressi affinché scatti il premio di maggioranza in favore della lista o coalizione di

³ Costituzione della Repubblica italiana; art. 57 co. I: *"Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale [...]"*.

liste che ottiene più voti rispetto alle altre, non si dovrebbe più verificare (come si è già verificato a seguito delle elezioni politiche del febbraio 2013) l'ipotesi in cui il premio di maggioranza venga assegnato ad una formazione politica minoritaria, seppur numericamente superiore alle altre;

- c) **Raggiungimento – quanto meno in linea teorica - dell'obiettivo della stabilità di governo:** attraverso la proposta di prevedere l'assegnazione del premio di maggioranza nazionale anche per l'elezione del Senato della repubblica, non dovrebbero più verificarsi (almeno teoricamente) situazioni di instabilità generate dalla circostanza che esista una maggioranza politica solo in uno dei due rami del Parlamento;
- d) **Rispetto della norma di cui all'art. 57 co. I della Costituzione:** come ho già opportunamente premesso, l'art. 57 comma I della Costituzione prevede che il Senato sia eletto a base regionale. Ciò detto, con la proposta di introdurre il premio di maggioranza nazionale anche per l'elezione del Senato, si rende necessario individuare altri meccanismi che rispettino il dettato costituzionale di cui all'art. 57 comma I. Così ho pensato – vedesi il punto 4) di cui sopra, di creare un collegamento diretto tra i candidati nelle liste elettorali per l'elezione del Senato ed il territorio regionale, attraverso la norma che preveda l'obbligo per tutti i candidati di avere da almeno due anni la propria residenza – o eventualmente il proprio domicilio professionale o dimora – in un qualsiasi Comune della Regione nella quale si candidano;
- e) **Rispetto del principio democratico attraverso la proposta di prevedere la soglia minima per l'attribuzione del premio di maggioranza:** nel caso in cui nessuna lista o coalizione di liste raggiungesse la soglia minima prevista dalla legge per l'attribuzione del premio di maggioranza, sarebbe necessario – nella formazione di una maggioranza parlamentare che sostenga un governo – che due o più formazioni politiche trovino un accordo perché ciò avvenga, evitando in tal modo una “dittatura” della minoranza “vittoriosa” delle elezioni. Circostanza, quest'ultima, di lugubri scenari già visti.

Ciò detto, è assolutamente condivisibile l'ulteriore necessità – espressa da più parti – di dar vita ad una seria riforma della Parte Seconda della Costituzione che superi il bicameralismo (così come da me proposto con la monografia intitolata “Progetto di riforma alla Parte Seconda della Costituzione italiana. Semipresidenzialismo e fine del bicameralismo”⁴), ma nutro un giustificato scetticismo che questo Parlamento possa riuscire a “partorire” una revisione costituzionale in tempi ragionevoli, soprattutto alla luce del fatto che – in mancanza della maggioranza prevista dall’art. 138 Cost. – occorrerebbe sottoporre l’eventuale revisione costituzionale approvata dal Parlamento ad un referendum popolare di tipo confermativo. Considerato l’attuale immobilismo parlamentare in tema di riforme istituzionali, se si attende speranzosi che il Parlamento vari una seria riforma della Parte Seconda della Costituzione (e quindi successivamente una legge elettorale che meglio si confà con il nuovo assetto camerale) da sottoporre eventualmente a referendum popolare confermativo in assenza della maggioranza richiesta dall’art. 138 Cost., occorrono - nella migliore delle ipotesi - dai 18 ai 24 mesi. Ed è una previsione ampiamente ottimista che non tiene conto di eventuali, ma probabili, “incidenti di percorso”.

Mi rendo perfettamente conto che la riforma della Legge elettorale così come da me proposta potrebbe apparire come una semplice soluzione di ripiego, ma così non è: se si considerano i tre diversi fattori quali l’assoluta urgenza di riformare le “regole del gioco”, il dormiente stallo parlamentare sul tema e le basse probabilità che il Parlamento dia vita in tempi ragionevolmente brevi ad una seria riforma della Parte Seconda della Costituzione che superi il bicameralismo, ritengo che la mia proposta

⁴ Giuseppe Palma, *“Progetto di riforma alla Parte Seconda della Costituzione italiana. Semipresidenzialismo e fine del bicameralismo”*, Editrice GDS, aprile 2013. Sul tema, si veda anche: Giuseppe Palma, *“Progetto di revisione costituzionale concepito ed elaborato da un giovane avvocato [...]”*, articolo pubblicato sulla rivista giuridica elettronica *Diritto & Diritti* (sezione Diritto Costituzionale), 17 giugno 2013 – link: <http://www.diritto.it/docs/35153-progetto-di-revisione-costituzionale-concepito-ed-elaborato-da-un-giovane-avvocato>

ut supra presentata sia attualmente l'unica strada percorribile che possa garantire – quanto meno in linea teorica – tutti gli obiettivi sopra esposti.

“Est modus in rebus: sunt certi denique fines, quos ultra citraque nequit consistere rectum”⁵... Chi vuol intendere, intenda!

Avv. Giuseppe PALMA
del Foro di Brindisi

⁵ “V'è una misura nelle cose; vi sono determinati confini, al di là e al di qua dei quali non può esservi il giusto” - Orazio, poeta latino (65 - 8 a.C.).