

## I capilista “bloccati” nell’Italicum: una soluzione ragionevole?

di Alessio Rauti\*

(in corso di pubblicazione su “Quaderni costituzionali”  
(23 giugno 2015))

Com’è noto, in occasione del giudizio reso nella decisione n. 1 del 2014, la Consulta si è mostrata particolarmente attenta nel contestualizzare «i termini» della manifesta irragionevolezza delle liste bloccate (*rectius*: rigide) previste dalla l. n. 270/2005 (§ 5.1. del *Cons. dir.*). Segnatamente, per la Corte le liste rigide non sono di per sé incostituzionali, ma possono diventarlo sulla base: a) della percentuale di seggi assegnati mediante le liste bloccate; b) della lunghezza di tali liste.

Quanto al primo punto, per il giudice delle leggi l’insopportabile alterazione della rappresentanza – legata alla presenza di liste bloccate lunghe che non consentono un’adeguata conoscibilità dei candidati – è conseguente all’assegnazione della *totalità* dei seggi mediante le liste rigide. La logica di equilibrio che sorregge questa prima argomentazione lascerebbe dunque aperta la porta, fra l’altro, a sistemi fondati solo *parzialmente* su tali tipologie di liste.

Alcuni esempi possono rintracciarsi nel *Report* del 23 Marzo 2015 adottato dal *Council for Democratic election* e dalla *Venice Commission* [*Report on proportional electoral systems: the allocation of seats inside the lists (open/closed lists)*], dal quale emerge che, dei sistemi elettorali proporzionali presenti in 56 Paesi, 25 risultano fondati su *closed-list systems* e, fra questi ultimi, 13 uniscono le liste rigide ad altre modalità di scelta dei candidati (ad esempio attraverso i collegi uninominali), risultando dunque ricalibrato il rapporto fra elettori ed eletti (si pensi innanzitutto alla stessa Germania). Al di là comunque di esempi che possono trarsi anche al di fuori dei Paesi analizzati nel *Report*, di certo è assai ampio il ventaglio di soluzioni consentite dal suggerimento della Consulta: dall’introduzione di *doppie liste* (bloccate le une e aperte alle preferenze le altre, come nel caso di alcune legislazioni regionali), ai sistemi misti (con competizione proporzionale fra liste concorrenti e collegi uninominali), fino alle liste che potrebbero definirsi “a doppia velocità” (con candidati che concorrono attraverso le preferenze e candidati “bloccati”, similmente a quanto previsto, *mutatis mutandis*, dalla legislazione regionale toscana: sul punto, per ulteriori considerazioni, sia consentito rinviare al nostro *I sistemi elettorali dopo la sentenza n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli 2014, 103 ss.).

Ovviamente, ci si potrebbe interrogare sulla tenuta complessiva del ragionamento della Corte, che parrebbe così stranamente tollerare una presunta diversità di posizione fra i candidati *eletti in lunghe liste bloccate* e quelli *scelti* con le preferenze, gli unici – questi ultimi – rispetto ai quali non si realizzerebbe la pretesa alterazione del rapporto di rappresentanza. Al di là, però, di questa pur non trascurabile considerazione, in ordine al primo aspetto qui considerato, che potremmo definire “quantitativo”, occorrerebbe comunque valutare in relazione alla singola normativa elettorale se la percentuale di seggi assegnabili con liste “bloccate” – ancorché inferiore al 100% di quelli complessivi – non rimanga comunque eccessivamente alta.

Sotto questo primo profilo la recente l. n. 52/2015 merita indubbiamente un’attenta riflessione. Dei 340 seggi spettanti al partito vincente a titolo di premio, al massimo solo cento – pari al numero complessivo dei collegi, ricompresi a loro volta in venti circoscrizioni – sono assegnabili ai capilista, rimanendo quindi almeno 240 seggi alla libera scelta dei cittadini. Peraltro, a differenza di quanto accadeva nel *Porcellum*, il ricorso dei capilista alle multi-candidature avrebbe quantomeno l’effetto positivo di limitare ulteriormente il numero di seggi “bloccati”. In particolare, per il partito vincente questi ultimi

oscillerebbero da un *massimo* di cento ad un *minima* di dieci, ipotesi, quest'ultima, che può verificarsi laddove i capilista si presentino ciascuno in dieci collegi (di più non è consentito dall'*Italicum*). Specularmente, sui 340 seggi garantiti dal premio, il numero dei candidati eletti con le preferenze andrebbe dai 240 ai 330.

Per i seggi dell'opposizione la conclusione è invece assai diversa e meno buona, considerando soprattutto che l'effetto della competizione nei collegi medio-piccoli spingerebbe in questo caso verso una rappresentanza in buona parte caratterizzata dai capilista "bloccati". Certo, si deve tener conto anche qui dell'effetto compensativo derivante dalle eventuali multi-candidature, che parrebbero necessarie proprio ai partiti più piccoli. Ovviamente, tutto dipenderà dalle scelte degli elettori e dei partiti: così, ad esempio, se una formazione politica molto piccola riesce ad ottenere seggi solo in due dei dieci collegi scelti dal capolista e se tale schema si ripete anche per gli altri capilista, gli eletti con preferenze di quel partito non potranno superare il 50%. Nel caso peggiore, la percentuale di capilista complessivamente eletti, se pure non potrebbe mai arrivare al 100% dei seggi, avrebbe come sua punta massima (ancorché poco probabile) il 62% dei seggi (390 su 630). Se pure tale percentuale fosse comunque ritenuta non manifestamente irragionevole dalla Corte, com'è forse plausibile, permarrebbe tuttavia l'insolita fisionomia di una rappresentanza parlamentare a mo' di Arlecchino, con una maggioranza legittimata in buona parte dalle preferenze (più di due terzi, come minimo) ed invece un'opposizione che non assicura il medesimo peso al voto "personale". In aggiunta, ciò che più conta, alla luce della decisione della Corte, tale peculiare "mosaico" costituirebbe la discutibile proiezione di un'asimmetria nella posizione degli elettori delle diverse forze politiche, le cui preferenze avrebbero un peso tendenzialmente minore se destinate ai candidati dei partiti di opposizione.

Quando all'aspetto *qualitativo* delle liste bloccate, la l. n. 52/2015, riducendo ad un solo candidato la componente "bloccata" della lista, si muove limpidamente nella direzione indicata dalla pronuncia, nella quale la Corte aveva chiarito che le esigenze di conoscibilità dei candidati avrebbero potuto essere garantite anche da un sistema fondato – in teoria, pure per l'intero complesso di seggi – su liste bloccate dal contenuto "esiguo". Semmai, emergono profili critici *a latere*. Si pensi alla differente situazione in cui vengono a trovarsi due elettori (ma il problema riguarda evidentemente anche i candidati non "bloccati") dello stesso partito eventualmente dislocati rispettivamente in un collegio di "nove" ed in uno di "tre" seggi: le due ipotesi limite consentite dall'*Italicum*. È evidente che nei collegi molto piccoli la preferenza espressa dagli elettori per uno dei candidati – anche del partito che ottiene il premio – potrebbe realisticamente servire ad eleggere il candidato scelto solo se ed a condizione che il relativo capolista si presenti in più collegi (il che è probabile accada soprattutto per i partiti più piccoli) e opti per la propria elezione in altro collegio.

Peraltro, una volta introdotta la preferenza e ridotta la componente "rigida" della lista ad un solo candidato – nonché scelta la via dell'assegnazione su base nazionale dei seggi – non v'era la stessa necessità di collegi eccessivamente piccoli che poteva porsi invece per il *Porcellum*, per quanto ovviamente le esigenze di conoscibilità si ripresentino per qualsiasi sistema elettorale.

Inoltre, il consistente divario – demografico e di seggi – esistente fra i diversi collegi può accentuare il fenomeno dello "slittamento di seggi" in base al quale, essendo prevista una ripartizione degli stessi su base nazionale, è possibile che un seggio originariamente in palio nel collegio A sia in ultimo assegnato nel collegio B. Si tratta, è vero, di un'eventualità difficilmente superabile, salvo a voler considerare completamente recessiva la rappresentanza territoriale oppure a ricorrere alla ripartizione ed assegnazione dei seggi direttamente all'interno dei collegi (sulla falsariga del modello spagnolo). Tuttavia, è pur vero che ha comunque poco senso una *conoscibilità* dei candidati non adeguatamente

*strumentale* alla loro elezione, così come l'espressione di una preferenza destinata verosimilmente ad avere un peso reale *solo se* il capolista decida di non essere eletto in quel collegio. Peraltro, risulterebbe vanificata anche l'"aspettativa" degli elettori relativa al capolista (cfr. sempre sent. cost. n. 1/2014), in un certo senso divenuta ancor più legittima e intensa in quanto necessariamente concentrata su un solo candidato.

Non mancano dunque profili di dubbia ragionevolezza dell'attuale sistema dei capilista, per quanto non è facile stabilire se e quando quest'ultima si tramuti in "manifesta irragionevolezza" e si possa dunque prefigurare un intervento caducatorio (e inevitabilmente manipolativo) della Corte costituzionale sulla legge n. 52/2015.

Volendo comunque far salva l'ambiziosa volontà di alcuni partiti di creare le condizioni per una "meccanica" bipartitica *attraverso questo specifico sistema misto*, è utile soffermarsi sulle soluzioni alle quali, *de iure condendo*, il legislatore potrebbe ricorrere per superare le maggiori criticità che si presentano in ordine a questo profilo.

Sul punto, è condivisibile la proposta di rendere comunque "scavalcabile" la posizione privilegiata del capolista nel caso in cui altri candidati del partito riescano a conquistare un certo numero di preferenze che sarebbero così considerate espressione, almeno in teoria, di consistenti correnti di opinione. Gli esempi di liste c.d. semi-rigide evidentemente non mancano, a partire dalla soluzione belga affermata nel 1899 e basata sia sul c.d. "voto in testa" – che, esprimendo sostanzialmente il consenso dell'elettore all'ordine stabilito dal partito, privilegia con l'"effetto devolutivo" i primi in lista – sia sulla possibilità teorica che il singolo candidato possa scalare la lista ottenendo un numero di preferenze pari al totale dei voti conquistati (tenuto conto anche delle preferenze) dal partito, diviso il numero dei seggi aumentato di una unità (cfr. G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali. Teoria, tecnica, legislazioni positive*, Empoli 1955, 178 s.). A parte le successive modifiche di tale sistema (con correzioni che dimezzano il peso del "voto in testa" a tutto vantaggio delle preferenze), più in generale si possono considerare e variamente modulare diverse soluzioni (anche parecchio articolate come quella olandese), che richiedono comunque, perché l'ordine sia "scalato", la conquista di una frazione del quoziente elettorale o di una percentuale minima dei voti ottenuti dalla lista nella circoscrizione (c.d. *quorum* delle preferenze).

Del resto, una tale esigenza di riequilibrio si era affacciata anche nell'Italia del dopoguerra nell'ordine del giorno approvato nella seduta del 15 settembre 1945 dalla Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente: «La Commissione, riconosciuto che si debba contemperare il principio del voto di lista con quella della libertà di scelta dell'elettore, ritiene che il sistema da adottare per raggiungere il risultato debba ubbidire al duplice e concorrente intento di allontanare quanto più sia possibile il sistema stesso dalle forme tipiche del collegio uninominale, e di condizionare l'efficacia degli spostamenti dell'ordine dei candidati, proposto dal gruppo presentatori, da attribuire ai voti preferenziali, ai casi in cui questi raggiungano una notevole consistenza» (il testo è riportato da G. SCHEPIS, *op. cit.*, 179 s., che aveva peraltro proposto un sistema di liste semi-rigide con il «metodo della graduazione integrale»).

Ovviamente, può anche darsi che nei Paesi in cui esistono siffatti strumenti la preferenza comunque si riveli di fatto poco o per nulla incisiva/decisiva (così dicasi anche per il Belgio, al punto da potersi parlare di liste *di fatto* bloccate: cfr. il citato *Report*, p. 16). L'importante, tuttavia, è che il sistema elettorale consegni ai cittadini una *ragionevole* possibilità di scardinare l'ordine di lista.

Non si ignora inoltre che anche le preferenze presentano il loro "lato oscuro": ad esempio, in termini di costi della campagna elettorale (maggiori al crescere delle dimensioni dei collegi), di lotte intestine ai partiti, di patologiche prassi clientelari, etc. Comunque sia, il ricorso a liste semi-rigide potrebbe riequilibrare meglio il rapporto fra i

difetti delle “nomine” partitiche e quelli tipici delle preferenze – che peraltro in Italia caratterizzano in modo accentuato il voto espresso nel Sud del Paese – dovendosi ritenere invece eccessivo il pessimismo di chi vede in tale soluzione una pericolosa combinazione dei peggiori difetti delle liste bloccate e del voto di preferenza.

Una seconda ipotesi di intervento potrebbe essere quella di limitare in misura maggiore lo scarto fra collegi, abolendo quelli eccessivamente piccoli e scegliendo per tutti una dimensione “media” (5-6 seggi). È noto, del resto, che sull’effetto delle formule proporzionali incide non solo la *magnitudo* media dei collegi ma anche la distanza media fra quest’ultima ed il numero di seggi assegnati nei diversi collegi (c.d. «indice di variabilità media»: v. per tutti D. FISICHELLA, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Firenze 1970, spec. 191 ss.). Tale (doppia) soluzione – che peraltro potrebbe pure cumularsi con la prima – oltre a rendere più omogeneo il peso delle preferenze degli elettori a prescindere dalla loro differente dislocazione nei collegi, presenta anche il pregio di costituire un tendenziale freno al ricordato fenomeno dello slittamento dei seggi. Peraltro, l’effetto negativo sul piano dei costi della propaganda eventualmente derivante dall’aumento dei seggi in palio in alcuni collegi ora più piccoli potrebbe essere compensato da quello discendente dalla speculare riduzione della *magnitudo* negli attuali collegi più grandi (7-9 seggi).

Infine, quanto alle multi-candidature, si dovrebbe quantomeno evitare che sia il capolista a scegliere il collegio in cui risultare eletto, introducendosi invece la previsione per cui l’elezione dovrà avvenire nel collegio in cui il rispettivo partito ha ottenuto una percentuale più alta di seggi (sul punto sia consentito rinviare agli interventi di A. RAUTI e A. SPADARO in AA.VV., *Forum sull’Italicum. Nove studiosi a confronto*, a cura di A. Ruggeri e A. Rauti, Torino 2015, in corso di stampa).

\* Ricercatore confermato di *Diritto costituzionale* e Docente di *Diritto pubblico* nell’Università “Mediterranea” di Reggio Calabria