

Italicum: come funziona, i problemi di costituzionalità e quelli di merito

di Stefano Ceccanti

(5 febbraio 2014)

1. Due leggi fotocopia per Camera e Senato, in attesa della revisione costituzionale

Il testo-base approvato in Aula si fonda anzitutto su un sistema-Senato che, nei suoi pilastri, si presenta come una fotocopia esatta di quello Camera: dal punto di vista costituzionale ciò poggia sulle considerazioni della Corte che, dichiarando irragionevoli i premi regionali al Senato in quanto fatalmente destinati a bilanciarsi tra di loro, sembrano aprire la legittimità ad un'omogeneizzazione nazionale, alquanto logica visto che al momento si tratta di una Camera nazionale che dà la fiducia al Governo. L'elezione "a base regionale" va comunque inquadrata in tale interpretazione sistematica.

L'unico problema di merito (ma non costituzionale) è quello della possibile divaricazione di maggioranze che, però, a Costituzione invariata, è insolubile con qualsiasi sistema elettorale, tant'è che si manifestò anche con le formule elettorali quasi identiche della legge Mattarella nel 1994 e nel 1996, il che dovrebbe imporre una modifica in tempi rapidi del bicameralismo paritario.

2. Un premio limitato con soglia e ballottaggio

La formula è majority-assuring a livello complessivo a favore della prima lista o coalizione (oscillante al momento tra il 53 e il 55 dei seggi, ma nell'accordo ulteriore aggiornato, che sarà formalizzato in Aula, tra il 52 e il 54), in modo analogo a quanto accade per i Comuni e per le Regioni. Per rispondere alla sentenza della Corte sul premio indeterminato senza soglia è però introdotto il ballottaggio in caso di mancato raggiungimento della soglia minima in voti (35 da correggere in 37 in Aula) con un massimo di disproporzionalità teorica tra voti e seggi, se si chiude al primo turno, del 15%. E' quantitativamente analogo al premio esplicito assegnato nella legislazione greca di 50 seggi su 300, ossia il 16,7%, che, però, meno garantisticamente, non prevede né una soglia in basso né un tetto in alto a cui fermarsi, anche in Grecia, poi, il premio si somma a uno sbarramento, in quel caso del 3%. La disproporzionalità massima del 15% è teorica, quella reale è inferiore perché col 37 dei voti, a causa degli sbarramenti, è comunque ragionevole attendersi, già prima dell'assegnazione del premio, più del 40 dei seggi.

Vincere col 37 in voti significa quindi avere garantito il 52 in seggi, col 38 in voti il 53 in seggi e dal 39 in su in voti il 54 in seggi.

Dal punto di vista del merito soglie più elevate sarebbero senz'altro preferibili, dato che il ballottaggio, facendo potenzialmente rientrare in campo tutti gli elettori, legittima meglio il premio e vengono così disincentivate coalizioni eterogenee per vincere subito, tuttavia è difficile sostenere che sia incostituzionale uno scarto teorico massimo del 15 tra voti e seggi.

Va precisato che le percentuali sono calcolate alla Camera su un denominatore di 617, escluso cioè il collegio della Val d'Aosta e la circoscrizione estero; idem al Senato su un denominatore di 308.

3. Gli sbarramenti più elevati, meglio se saranno resi omogenei e la coerenza col diritto parlamentare

Per ciò che concerne gli sbarramenti, essi sono ora elevati al 5 per le singole liste nelle coalizioni (dovrebbe scendere al 4,5 in Aula) in modo da non frammentare troppo la coalizione vincente, all'8 per le liste non coalizzate (tetto che esiste già al Senato, non toccato dalla Corte, a cui però non era stato richiesto di pronunciarsi su di esso), al 12 per ottenere lo status di coalizione.

Dato che la Corte non si è esplicitamente pronunciata è difficile esprimere un giudizio sullo sbarramento più consistente, quello dell'8, sotto il profilo della costituzionalità, su cui personalmente non avrei certezze visto che è comunque già vigente. Per le liste interne alle coalizioni si deve dire che la soluzione adottata non sembra affatto punitiva, specie rispetto alle ipotesi iniziali che prevedevano in modo simil-spagnolo un'assegnazione circoscrizionale dei seggi. Anzi, dal momento che il premio arriva al massimo al 54% dei seggi, le liste minori in grado di superare la coalizione sarebbero senz'altro determinanti. Una ragione che dovrebbe suggerire, quanto meno, una riforma dei Regolamenti in modo che esse non siano costruite come cartelli provvisori solo per superare gli sbarramenti e ridiversi poi in Gruppi parlamentari una volta giunti nelle Assemblee: ci deve essere coerenza tra diritto elettorale e diritto parlamentare, tra liste e gruppi, pena un'elusione delle ragioni che hanno portato alla riforma.

Dal punto di vista del merito sarebbe preferibile che la scelta di coalizzarsi fosse legata solo a valutazioni politiche, senza incentivi o disincentivi, quindi senza soglie differenziate, mantenendosi ragionevolmente al 5 per tutte. Le liste.

Ragionevole poi il tetto del 20% per le liste rappresentative delle minoranze linguistiche nell'ambito regionale in cui sono presenti, oltre all'estensione per il Trentino Alto-Adige della legge Mattarella anche alla Camera (oggi è in vigore solo alla Camera) per proteggere naturalmente la minoranza di lingua tedesca.

Da valutare se e come verrà inserita in Aula una soglia per i partiti regionalisti di logica analoga a quella usata in Germania (tre collegi uninominali come sostituto del 5% nazionale o sulla base dei seggi conquistati territorialmente come implicitamente in Spagna), quella cioè che è stata presentata come "salva-Lega". Finché non se ne conosce la precisa formulazione il giudizio non può che essere sospeso.

Non mi sembrano invece particolarmente pertinenti, sotto nessuno dei due profili, le ulteriori due critiche. In primo luogo quella per cui le liste sotto-soglia (tranne quelle scheggia presenti in meno di un quarto del territorio) contribuiscono comunque a favore dei partiti sopra-soglia delle relative coalizioni: se la coalizione esiste essa non può essere ignorata rispetto agli effetti del voto, accade così implicitamente quanto si verifica esplicitamente col secondo voto attribuito agli elettori in sistemi come quelli del voto alternativo dove l'elettore sceglie lui il candidato di altro partito che avverte come limitrofo. In secondo luogo è ancora meno convincente l'ipotesi per la quale se una coalizione supera il 12 nessuna delle sue liste potrebbe beneficiarne perché tutte sotto soglia: premesso che in tutti i sistemi non proporzionali puri si possono verificare in astratto effetti paradossali, le regole retroagiscono sui comportamenti per cui, come visto nelle scorse elezioni, il raggruppamento di centro alla Camera ha presentato tre liste (Monti, Udc, Fli) mentre al Senato, con la soglia più alta, ha presentato un'unica lista coalizionale.

4. I valdostani tornano elettori a pieno titolo

Per inciso i voti degli elettori della Val d'Aosta rientrano giustamente ora nel computo per assegnare il premio nazionale rimediando a un'evidente incostituzionalità della legge Calderoli, che li faceva decidere solo sul loro collegio uninominale. Idem accade anche per gli elettori del Trentino-Alto Adige coi collegi uninominali della legge Mattarella, ora creati alla Camera, preesistenti al Senato ed ora inseriti nel computo per il nuovo premio nazionale.

5. Le liste corte: problemi non significativi e problemi reali (democrazia infrapartitica e parità di genere)

Per rispondere all'incostituzionalità delle lunghe liste bloccate della legge Calderoli la Corte ha momentaneamente inserito la preferenza unica ma ha lasciato al legislatore la scelta tra preferenze (che sono notoriamente un'anomalia italiana), collegi uninominali e liste corte (quest'ultimo aspetto, pur contestato da altri interpreti, è in realtà evidente nel richiamo abbastanza chiaro, anche se implicito, al sistema spagnolo), lasciando però scoperta l'omissione per il rispetto dell'art. 51 relativo alle pari opportunità di genere.

Il testo ha individuato come soluzione quella largamente diffusa in Europa delle liste corte in alternativa ai collegi uninominali, l'altra soluzione praticata nelle grandi democrazie che mi apparirebbe invece nel merito più convincente. Oltre al problema della pre-selezione dei candidati con strumenti di democrazia infrapartitica in periodi diversi dalle elezioni sottolineati da vari studiosi (e che trovano un precedente in una legge elettorale toscana che assicura standard pubblici per le forze che li usano) alcuni costituzionalisti hanno presentato dubbi per il combinato disposto tra liste bloccate corte e l'assegnazione nazionale dei seggi che potrebbe portare a votare sulla base di alcuni candidati in alcune zone per vederne poi eletti altri. Premesso che nessun sistema, neanche col voto di preferenza, ripara di per sé da questi rischi (lo slittamento seggi sulla base dei voti di lista, quando avviene, accade prescindendo dalla graduatoria interna per le preferenze, è una variabile indipendente) il legislatore è stato attento nell'individuare un livello intermedio tra quello nazionale di assegnazione dei seggi e quello dei collegi plurinominali in cui si vota, ossia le circoscrizioni pluriprovinciali (Camera) o regionali (Senato). Tra una circoscrizione e l'altra non ci può essere slittamento seggi: in questo modo si evita che i seggi si concentrino a chiazze (il Pd nella zona rossa, il Ncd a Sud, ecc.). Tuttavia tra un collegio e l'altro qualche limitato slittamento, per rispecchiare i voti effettivamente ottenuti, è ammesso, ma la soluzione opposta avrebbe provocato paradossi peggiori, ossia un'assegnazione in parte casuale dei seggi, analogamente a quanto accadeva coi collegi uninominali-proporzionali del vecchio Senato.

Un altro problema più serio, sia sulla costituzionalità (in quanto citato esplicitamente dalla Corte) sia sul merito, sarebbe l'eventuale ripristino delle candidature multiple in Aula (per il momento soppresse nel testo-base) che pongono il problema delle opzioni successive al voto e quindi di un'anomala selezione post-elettorale a discrezione dei pluri-eletti. In realtà i due problemi si possono scindere: qualora fosse indispensabile un numero minimo di pluricandidature (come le tre previste prima del 1993) sarebbe sufficiente individuare un criterio automatico di proclamazione, ad esempio nel collegio con la maggiore percentuale dei voti validi, cosa che eviterebbe la discrezionalità delle opzioni.

Rispetto all'equilibrio di genere il testo introduce due limiti molto blandi: la parità quantitativa al livello intermedio di circoscrizione (non di collegio) e non più di due candidati successivi dello stesso genere (ma raramente una lista eleggerà più di due eletti nel collegio). Qui, anche volendo evitare soluzioni più estreme, basterebbe adottare anche solo il criterio di una parità di genere tra i capilista dei collegi nella medesima circoscrizione che di per sé porterebbe a risultati ben più significativi.

6. Una conclusione (se serve): in ogni caso un sistema decisamente migliore di quello uscito dalla sentenza della Corte

Per quanto critiche si possano comunque formulare al testo-base, resta comunque il fatto difficilmente contestabile che esso appare decisamente migliorativo sotto vari profili di quello uscito dalla sentenza della Corte che, rebus sic stantibus, porterebbe con tutta probabilità ad una grande coalizione obbligata quale quella di inizio legislatura, a una selezione dei rappresentanti con preferenza unica in enormi circoscrizioni con campagne dispendiose e lobbistiche, di tutti contro tutti, che andrebbe per di più a incrociarsi in modo

molto problematico col potere giudiziario a causa del nuovo reato di “traffico d’influenze” previsto dalla legge Severino, e senza risolvere peraltro i nodi della Val d’Aosta, delle pluricandidature e dell’equilibrio di genere.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali