

Audizione in Senato in tema di riforma elettorale

di Stefano Ceccanti*
(19 novembre 2014)

Premessa sulla responsabilità del legislatore

Oggetto di quest'audizione è la compatibilità costituzionale delle innovazioni che si vogliono produrre più che le preferenze di merito. Ciò però non può significare che i legislatori debbano scambiare il rispetto per la giurisprudenza costituzionale come una sorta di Moloch che avrebbe tutto predeterminato o che non è suscettibile di critiche o di interpretazioni e sviluppi. Il legislatore ha comunque una responsabilità a cui non deve abdicare: dall'abdicazione è nata, dopo vari moniti, la giurisprudenza della Corte e, soprattutto, una normativa di risulta inevitabilmente molto imperfetta.

Premessa: La giurisprudenza costituzionale e la progettata riforma elettorale. Individuazione dell'oggetto

Le questioni discusse sono riducibili a due.

La prima è quello del livello di disproportionalità compatibile con la Costituzione su cui interviene la sentenza 1/2014, soprattutto con un'affermazione molto puntuale:

“In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare.”

In altri termini, qualora e solo qualora si adotti un sistema a base proporzionale, il livello di disproportionalità deve essere ragionevolmente contenuto. Ovviamente la Corte non dà numeri precisi, segnalando solo l'esigenza di una soglia minima per far scattare il premio, per cui il margine di scelta del legislatore non si può che individuare che seguendo un criterio comparatistico.

Il secondo è quello dell'individuabilità dei candidati dal punto di vista degli elettori, in cui il passaggio chiave appare il seguente:

“Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali).”

1.Verifica delle soluzioni prospettate sul primo problema: il livello ragionevole di disproportionalità

Prima di entrare strettamente nel merito ragioniamo sul fine perseguito attraverso la disproportionalità. La sentenza della Corte lo individua in generale in un'esigenza di governabilità. Più precisamente si tratta qui di evitare grandi coalizioni obbligate tendenti alla permanenza.

Cosa dire in termini comparatistici rispetto al modello individuato alla Camera e in corso di perfezionamento qui al Senato, ossia di un sistema proporzionale con premio?

Mi sembra che le due esperienze più comparabili siano quella greca (premio esplicito e fisso) e quella spagnola (premio implicito e variabile). Nel primo caso si è ritenuto ragionevole un premio del 16,7% senza soglia di accesso. Nel secondo il sistema è stato prima sperimentato nell'elezione delle Cortes costituenti in cui aveva dato una disproportionalità di 13 punti tra voti e seggi (34,4% dei voti rispetto al 47,4% dei seggi) ed è quindi stato stabilizzato a regime. Peraltro nel dibattito italiano degli anni ottanta i premi immaginati da Ruffilli e da Pasquino oscillavano tra il 10 e 15 per cento, sollevando solo obiezioni politiche e non costituzionali. ***Mi sembra quindi che, con una sovrarappresentazione massima del 14% ci stiamo muovendo su una strada difficilmente contestabile.***

Dal momento che la riforma elettorale va pensata in coerenza con la quasi simultanea riforma costituzionale e che quest'ultima prevede una tripartizione del procedimento legislativo, con una categorie intermedia di prevalenza Camera a 50% più uno dei seggi (intermedia rispetto alla prevalenza semplice Camera e alle leggi paritarie residue), se vogliamo evitare che una Grande coalizione di fatto si determini per altra via (con l'obbligo di accordo per molte leggi con la maggioranza pro tempore del Senato), mi sembra che la soglia del 40% sia la più idonea per il primo turno, in modo da portare sempre la maggioranza in seggi almeno al 54-55%, evitando che poche assenze o pochi isolati dissensi possano minare la governabilità.

Non mi sembra quindi che ci possano essere obiezioni serie ad un sistema che assegna al primo soggetto un 54-55% dei seggi purché si ottenga almeno il 40% al primo turno; nel caso di vittoria al secondo turno eventuale, per il quale tutti gli elettori possono, se credono, tornare a votare, il problema non si pone perché il vincitore è legittimato dalla maggioranza assoluta dei voti validi e la sovrarappresentazione è pertanto inferiore al 5%.

D'altronde è la Corte stessa che, pur mettendo in guardia rispetto alla disproporzionalità, avverte che occorre evitare di andare oltre una disproporzionalità che *non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare*. Il criterio della funzionalità dell'organo parlamentare e quindi il tema se vogliamo "numerico" della maggioranza è riconosciuto dalla Corte in primis.

Peraltro, a parità di problemi sulla disproporzionalità, voglio segnalare che non vedo come l'assegnazione del premio alla lista piuttosto che alla coalizione possa avere problemi di costituzionalità: non si trovano riferimenti nei vari interventi della Corte in tal senso. Quando la Corte ammise il referendum Guzzetta che cancellava le coalizioni pose già allora solo la questione della soglia, non anche quella del premio alla sola lista. Non crea dunque problemi particolari di ordine costituzionale il fatto che il soggetto a cui favore va il premio sia indifferentemente una lista o una coalizione (come nel testo proveniente dalla Camera) o una sola lista. I problemi di disproporzionalità restano identici.

Caso mai dovrebbe cambiare, coerentemente, solo in questo secondo caso, il criterio di formazione dei gruppi parlamentari, in modo che, ferma restando la mobilità individuale, vi sia coerenza tra liste e gruppi, superando il criterio solo numerico che mantiene una netta separazione tra diritto elettorale e diritto parlamentare e ricorrendo a un criterio di omogeneità politica risultante dal consenso degli elettori, mentre di solito criteri politici sussidiari a quello numerico sono stati sin qui utilizzati per motivare deroghe nel senso della frammentazione. Sarebbe infatti illogico chiedere sul piano elettorale una convergenza di liste e poi sul piano parlamentare riarticolargli subito in più soggetti diversi.

2.L'individuazione degli eletti

Su questo punto la Corte intende precludere l'adozione di liste bloccate per la determinazione di tutti gli eletti in circoscrizioni così ampie da impedire un'effettiva conoscibilità dei candidati e, quindi, di scelta da parte degli elettori.

Al di fuori di questo limite (anche qui ovviamente non quantificato) il legislatore ha ampia margine per scegliere integralmente uno dei tre strumenti possibili (preferenze, collegi uninominali, liste bloccate corte), una combinazione di questi strumenti o altri strumenti ancora. *Non si tratta quindi una sentenza contro le liste bloccate in sé, ma contro la loro lunghezza sproporzionata*, come si ricorda in altri passaggi oltre a quello prima citato, tra cui soprattutto questo:

“La scelta dell'elettore, in altri termini, si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che – in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie, come si è rilevato – contiene un numero assai elevato di candidati, che può corrispondere all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, e li rende, di conseguenza, difficilmente conoscibili dall'elettore stesso.”

Già il sistema proveniente dalla Camera non crea quindi problemi di costituzionalità, neanche per alcuni possibili slittamenti di seggi da una circoscrizione all'altra, che sono connaturati ad un sistema in cui l'assegnazione dei seggi avviene ad un livello più alto di quello in cui si presentano i candidati. D'altronde i sistemi varati dai Costituenti sia per la Camera (attraverso il collegio unico nazionale per i resti con ricaduta successiva nelle circoscrizioni) sia ancor più per il Senato (in cui alcuni collegi alla fine eleggevano anche tre parlamentari ed altri zero) non impedivano lo slittamento dei seggi e non hanno sino alla fine provocato un dibattito sulla loro costituzionalità. Qualora si voglia essere più rigidi contro lo slittamento dei seggi si può determinare invece un effetto diverso in cui una lista, soprattutto minore, può ottenere il seggio in una circoscrizione in cui ha avuto percentualmente meno voti. Qui si colloca anche il problema delle pluricandidature che, in astratto appare molto criticabile. Tuttavia le scelte segnalate, soprattutto l'ultima, creano problemi di prevedibilità soprattutto per le piccole forze e per le relative leadership. Sarebbe paradossale che in nome della libertà di scelta dell'elettore le forze minori, già sottorappresentate, dovessero vedere non eletti i loro leaders che, probabilmente, sono stimati dai relativi elettori. Per questa ragione si può porre un limite serio alle pluricandidature ma dubito della ragionevolezza di un divieto assoluto.

In conclusione, quindi, se non vi sono problemi di costituzionalità per un sistema tutto basato, analogamente alla Spagna, su liste bloccate corte, tanto più vale per un sistema misto, quale quello in ultimo progettato, che blocca esclusivamente il capolista. Detto questo sul piano strettamente costituzionale, l'ultima soluzione, che pure astrattamente appare più equilibrata tra le due esigenze diverse, di dare un ruolo al partito che candida e all'elettore che possa almeno codeterminare gli eletti, si presta a produrre effetti diversi a seconda della dimensione del partito. Questo non determina problemi di costituzionalità, però potrebbe essere risolto in modo più omogeneo con strumenti diversi, quale quello delle liste cosiddette flessibili, usate in alcuni Paesi europei come il Belgio. Al di là delle

tecnicità, in tali casi il partito ha la responsabilità di indicare un ordine di lista, esso però può essere sovvertito qualora una quota consistente di elettori si esprima in tal senso, ad esempio quando il candidato che segue ottenga una significativa quota di preferenze in più (ad esempio il 15%). Questo consentirebbe anche di aumentare di nuovo il numero delle circoscrizioni (che al momento si vorrebbero ridurre per non incrementare i capilista bloccati) restringendone l'ambito geografico: in circoscrizioni molto ampie non è rafforzata la scelta dell'elettore, ma quello delle organizzazioni interne ed eterne ai partiti che le canalizzano.

Resto però personalmente scettico sull'adozione di qualunque sistema che il giorno delle elezioni sovrapponga la competizione intra-partitica a quella tra partiti. Nessuna delle grandi democrazie comparabili per dimensione di scala, e che hanno quindi analoghi problemi di governabilità e di coesione, adotta tali soluzioni, viste come un rimedio peggiore del male. Se si volesse un rimedio fisiologico bisognerebbe pensare a vincoli normativi per le forze politiche per una scelta democratica dei candidati in un periodo precedente alle elezioni vere e proprie, ma mi sembra che i consensi tra le forze politiche non siano al momento ancora sufficienti.

In ogni caso, lo ribadisco, a prescindere dalla soluzione concretamente adottata, se il nostro criterio-guida, come ce lo indica la Corte, è il potere dell'elettore, esso aumenta al diminuire dell'ampiezza della circoscrizione.

* Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato, Università "La Sapienza" di Roma