

Un tentativo di "analisi di impatto" della nuova disciplina elettorale

di Giuseppe Carmine Pinelli* ed Elettra Stradella**

Il testo del disegno di legge che modifica la legge elettorale di Camera e Senato attualmente in vigore, approvato dalla Camera lo scorso 13 ottobre, ha già offerto agli interpreti non pochi spunti di riflessione e di critica.

Il dibattito si è inizialmente concentrato soprattutto sulla "questione di metodo" relativa all'opportunità o meno di un intervento, peraltro (contro)rivoluzionario, in materia elettorale, in assenza di due condizioni ritenute fondamentali: una certa distanza temporale dal momento di confronto elettorale immediatamente successivo, e la condivisione con le opposizioni parlamentari almeno delle opzioni fondanti l'intervento innovatore. Sotto il secondo profilo in particolare, anche a voler tacere del fatto che i cambiamenti della legislazione elettorale non costituiscono certo operazione di *routine* nelle cd. "democrazie evolute", non si può non porre mente al fatto che la natura stessa della legge elettorale, nella sua stretta connessione con la forma di governo, consiglia di intervenire in tal senso, laddove se ne ravvisi la necessità, con una maggioranza parlamentare significativamente ampia. Tanto più che la vigente legislazione elettorale sconta l'esito di una serie di consultazioni referendarie dalle quali emerge un dato sufficientemente chiaro, quello di una forte adesione dell'elettorato nei confronti di un sistema tendenzialmente maggioritario: si consideri che il referendum che ha prodotto il cambiamento in tal senso della legge elettorale del Senato ha visto una partecipazione tra le più rilevanti nella storia dell'attuazione di tale istituto.

La riforma elettorale, così come delineata, si pone inoltre in termini di complessiva incompatibilità tanto con la revisione della carta fondamentale recentemente approvata, che "costituzionalizzerebbe" l'esigenza di un sistema elettorale volto a garantire la formazione di maggioranze stabili (illegittimità, quindi, *a fortiori* in riferimento alla "costituzione potenziale"), quanto con il testo ancora vigente della Costituzione sotto il profilo del principio di ragionevolezza, declinato *sub specie* di eccesso di potere. Eccesso manifestantesi, nel caso in questione, nell'incongruità dei mezzi utilizzati rispetto ai fini, sempre che tali fini risultino effettivamente distinguibili. Se è vero infatti che la legge non è paragonabile ad un provvedimento amministrativo, di cui la motivazione è presupposto legittimante, è però di non trascurabile rilevanza che l'attività del legislatore muova sempre da una chiara predefinizione degli obiettivi che intende perseguire, anche al fine della valutazione dell'idoneità rispetto ad essi delle soluzioni proposte.

Nel caso di specie la motivazione non è chiara in quanto non esplicitata e, come si vedrà, ove sia desunta, contribuisce al giudizio di irrazionalità complessiva del provvedimento.

Passando ad operare un'analisi della legge che, indipendentemente dal giudizio di opportunità *ex se*, ne metta in luce le ambiguità concettuali e i paradossi tecnici, ci si soffermerà ora su alcuni punti chiave dell'intervento riformatore inerenti l'elezione della Camera dei deputati. Il testo proposto introduce, in un sistema proporzionale caratterizzato da liste bloccate nel quale destinatari della preferenza possono essere soltanto i partiti e non i singoli candidati, un elemento tradizionalmente qualificato dalla dottrina quale fattore di stabilizzazione dei sistemi parlamentari e delle maggioranze di governo: il c.d. premio di maggioranza.

Per quanto concerne la scelta di conferire ai partiti e non ai singoli candidati la preferenza, ci si trova di fronte ad un'opzione in forte distonia con il complesso della legislazione elettorale vigente nel nostro Paese, che si è venuta sviluppando negli ultimi anni, sia pure lungo percorsi non sempre lineari, sulla base del minimo comune denominatore della valorizzazione della persona del candidato rispetto al partito di appartenenza. Il sistema configurato dalla riforma porterebbe, con conseguenze ad oggi non del tutto ponderabili, i partiti al centro delle competizioni elettorali: e lo farebbe in forme finora mai riscontrate nella storia costituzionale italiana. La legge elettorale proporzionale vigente fino al 1993 nel nostro Paese prevedeva sì le liste di partito sulla scheda elettorale, ma nel quadro della possibilità di esprimere una preferenza, prima multipla, poi unica dopo il referendum del 1990, a favore del singolo candidato. Nella competizione elettorale riformata, i partiti diverrebbero i veri soggetti da votare, con la possibile conseguenza di una forte ideologizzazione del voto, sempre peraltro immanente alle elezioni politiche, e una valorizzazione dell'elemento personale dei candidati pressoché nulla. Ci si può allora chiedere, non senza qualche fondamento, se questa legge rispetti il divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost.: un eletto che sa di dover riporre nel partito i "meriti" della propria elezione, senza avere la possibilità di riscontrare il proprio apporto numerico al risultato elettorale della lista, e che sia magari anche soggetto a stringenti discipline di gruppo parlamentare (come avviene nella legislatura in corso), rischia di vedere nei fatti neutralizzata la portata della garanzia costituzionale accordata al libero esercizio della sua

funzione.

In ordine al premio di maggioranza, l'aspetto meno convincente della soluzione adottata risiede nella sua scarsa capacità premiante, il che denota, a parte l'evidente contraddizione in termini, quali siano le conseguenze inevitabili di un disegno riformatore non ispirato da una chiara visione degli obiettivi che si intende perseguire (il difetto di motivazione cui si è già accennato): se il risultato al quale il legislatore mira è la creazione di maggioranze parlamentari forti numericamente e stabili, lo strumento del premio così come delineato non è il più congruo, poiché finisce per conferire un margine non elevato di superiorità numerica nei seggi a maggioranze parlamentari che sono, nella realtà italiana, maggioranze di coalizione, e per ciò stesso tendenzialmente instabili (come dimostra l'attuale legislatura, nella quale i gruppi parlamentari di maggioranza hanno finora riportato un saldo passivo di 27 deputati, idoneo, nel quadro post-riforma e in presenza di una maggioranza "limitata" a 340 unità dal premio, a determinare la caduta del governo); se, al contrario, il punto di approdo della riforma vuole essere quello di garantire una traduzione dei voti in seggi più aderente alla realtà, cosa che una legge proporzionale riesce a fare tendenzialmente meglio di una di impianto maggioritario, allora il sistema che si viene a creare risulta addirittura schizofrenico. Per un verso, infatti, per effetto del premio, questo sistema può premiare una minoranza rendendola maggioranza; per un altro, può penalizzare oltremodo i partiti che, ancorché coalizzati, non riescono a superare lo sbarramento, negando a questa rappresentanza (ma consentendo che i loro voti confluiscono nella quota necessaria alla coalizione per raggiungere il premio).

Il fine non dichiarato della riforma, ma plausibile alla luce di una rielaborazione degli esiti delle ultime due consultazioni politiche secondo i meccanismi da questa previsti, potrebbe essere quello di migliorare il risultato elettorale delle coalizioni che, date per probabili vincenti, scelgano di "escludere temporaneamente" alcuni partiti dal collegamento, riuscendo così a guadagnare, dalla sommatoria dei voti ottenuti autonomamente, più seggi rispetto a quanti ne conseguirebbero ove si presentassero in formazione "completa". Il che potrebbe avvantaggiare la Casa delle Libertà, ove riuscisse a ridurre almeno in parte il *gap* nei consensi che le viene al momento attribuito da alcuni istituti demoscopici nei confronti dell'Unione, in ragione del fatto che "(...) gli elettori del Polo privilegiano i singoli partiti rispetto alla coalizione. Tutto il contrario invece in casa dell'Unione"(P. Armaroli). In effetti, con il sistema elettorale oggi proposto, Forza Italia, Alleanza Nazionale e Ccd-Cdu avrebbero conseguito la vittoria elettorale alla Camera dei Deputati anche nel 1996, pur senza l'alleanza con la Lega Nord, all'epoca non facente parte dell'attuale Casa delle Libertà. In questa prospettiva, potrebbe invero rinvenirsi una coerenza tra metodo e merito seguiti per la riforma, perché i benefici maggiori della soluzione prescelta dovrebbero derivare agli stessi *competitors* che l'hanno proposta e votata.

Altro punto di criticità della nuova disciplina è certamente quello dell'indicazione dell'*unico capo della coalizione* sulla scheda elettorale. Chi scrive non è dell'avviso che tale previsione determini un vincolo di mandato per i singoli parlamentari o contrasti con l'art. 92, c. 2 Cost. sulle prerogative del Capo dello Stato in materia di nomina del Presidente del Consiglio. Difatti, l'indicazione non sembra introdurre alcunché di significativamente diverso rispetto all'affiancamento del nome del candidato premier al simbolo della coalizione sulle schede elettorali, già avvenuto alle ultime elezioni politiche; e la presunta lesione delle prerogative presidenziali potrebbe perdere ancor più consistenza a seguito della revisione costituzionale appena compiuta che interviene anche su tale attribuzione, circoscrivendola ulteriormente. Il vero rischio che, sul punto, potrebbe profilarsi, è quello che l'indicazione sia priva di qualsivoglia valenza, non solo giuridica, ma anche politica. Le argomentazioni giunte nelle ultime settimane da parte di esponenti di primo piano dell'attuale maggioranza di governo lasciano intendere che, in caso di riconferma elettorale di questa, il nominativo indicato sulla scheda elettorale potrebbe non coincidere con quello del futuro Presidente del Consiglio: per il Centro-destra, il nuovo sistema elettorale si trasformerebbe, in altri termini, nella sede in cui dar vita ad una competizione interna tra i partiti della coalizione per assumerne la guida, e nella quale il partito emerso quale maggioritario nei consensi si riserverebbe di indicare, dopo le elezioni, il Presidente del Consiglio. Se così stanno le cose, allora siamo di fronte ad un orizzonte di evoluzione del sistema politico che trasformerebbe l'indicazione del capo della coalizione in uno strumento che, esattamente come il premio di maggioranza prospettato, viene meno alla sua unica, possibile *ratio* giustificatrice: quella di garantire la governabilità. Con l'ulteriore inconveniente, nel caso di specie, di un "effetto disorientamento" suscetibile negli elettori, convinti di indicare un dato esponente politico quale capo della propria coalizione ed invece coinvolti in un meccanismo che, di fatto, tiene luogo di un'elezione primaria per la sua *leadership*.

Ultimo, ma non ultimo, è da affrontare il profilo dell'impatto di questa legge elettorale sulle spese elettorali e, quindi, sui costi della politica. Le ultime elezioni europee, nelle quali, com'è noto, i singoli partiti hanno "gareggiato in proprio", e non nell'ambito di una coalizione (eccezion fatta, in parte, per il centro-sinistra che presentava una lista unitaria tra Ds e DL-la Margherita), hanno registrato un'impennata significativa delle spese elettorali complessive, con uno spiccato aumento, in particolar modo, per quanto riguardava Forza Italia (La Repubblica, 8/8/2002; Adnkronos, 11/11/2005; La

Stampa, 12/11/2005). Se queste sono le premesse da cui partire, allora c'è da temere seriamente che le prossime elezioni, se svolte con il nuovo sistema elettorale, possano trasformarsi in una macchina divoratrice di denaro pubblico che, sotto forma di rimborsi elettorali e di finanziamento indiretto, verrebbe elargito in misura mai vista finora negli ultimi dieci anni, anche in considerazione del fatto che queste sarebbero le prime consultazioni politiche italiane con sistema proporzionale e presenza di liste di tutti i partiti (o quasi) svolte in un sistema di *mediatizzazione compiuta*, nella quale cioè i canali attraverso i quali irradiare il messaggio pubblicitario costituiscono ormai un'entità non facilmente quantificabile nelle sue reali dimensioni. Sotto questo profilo, va osservato che un sistema proporzionale con liste bloccate determina probabilmente un incremento delle spese elettorali minore di quanto farebbe un sistema proporzionale con voto di preferenza, ove anche il singolo candidato avrebbe evidente interesse a promuovere la propria immagine; tuttavia, rispetto al sistema maggioritario attuale, l'aumento delle spese elettorali non potrà che esserci, ed in misura significativa, con la nuova legge, in ragione della forte competizione tra partiti anche all'interno delle singole coalizioni cui essa darà verosimilmente luogo. Un intervento correttivo della legge sul finanziamento della politica si renderebbe allora quantomai urgente e dovrebbe essere volto a porre, finalmente, dei nuovi ed inderogabili massimali di spesa per le competizioni elettorali, soprattutto (anche se non esclusivamente) per ragioni di *par condicio* tra le varie forze politiche.

Per quanto attiene alla disciplina relativa al Senato della Repubblica, le differenze sostanziali derivanti dalle diverse previsioni in relazione all'assegnazione del premio di maggioranza e al sistema degli sbarramenti tra Camera e Senato inducono a operare ordini di valutazioni non identiche, ed in particolare ad individuare nel modello delineato per la Camera Alta un *vulnus* tanto più grave quanto più intenso sia il suo ruolo nell'ambito del procedimento legislativo (vale a dire che la trasformazione del Senato in quella camera pseudofederale disegnata dalla riforma costituzionale non limiterebbe il danno attraverso la negazione del rapporto fiduciario con il governo, ma lo confermerebbe nell'attribuzione al Senato medesimo di un consistente potere decisionale sulle materie di potestà concorrente Stato-regioni). Il premio di maggioranza alla Camera sembra, come già osservato, premiare poco, ma potrebbe forse evitare una palese incostituzionalità ove se ne operi una lettura pacata, tendente a considerarne la finalità nell'attenuazione di un sistema puramente proporzionale e gli effetti generali in una determinazione preventiva dei rapporti di forza tra maggioranze e minoranze comunque soggetta a possibili stravolgimenti in corso di legislatura (ferma restando la non sanzionabilità di eventuali fenomeni di mobilità intercoalizionale, si produrrebbero infatti effetti non dissimili da quelli derivanti dal premio implicito di maggioranza proprio di un sistema elettorale uninominale quale quello vigente, pur snaturato dal meccanismo dello scorporo). Al Senato, invece, le scelte del legislatore elettorale sono del tutto contraddittorie oltre che inadeguate, se è vero che stimolo alle opzioni approvate il 13 ottobre dalla Camera è stato il rilievo sollevato dal Presidente della Repubblica.

Infatti, il testo originario della proposta di riforma delle disposizioni elettorali vigenti per il Senato, presentato in Commissione alla Camera, prevedeva un'unica soglia di sbarramento pari al 4% dei voti su base nazionale (soglia già attualmente esistente per il riparto proporzionale del 25% dei seggi della Camera) e successivamente, alla luce del dibattito in Commissione teso a sottolineare il pericolo di forte penalizzazione delle forze politiche particolarmente caratterizzate territorialmente, la scelta è stata quella di eliminare dalla disciplina per l'elezione del Senato ogni soglia di sbarramento (A.C. 2620 e abb. - A).

Il passaggio successivo, incarnato nel testo approvato alla Camera, sembra però, sull'onda dell'invito del Capo dello Stato a garantire un'effettiva rappresentanza per le minoranze linguistiche costituzionalmente tutelate dall'art. 6 Cost., e titolari di un diritto ad "esprimere la propria rappresentanza politica in condizioni di effettiva parità" (Corte cost., sent. n. 438/1993), utilizzare strumentalmente la condizione di costituzionalità per la definizione di un sistema foriero di instabilità e, come si illustrerà, di un rischio costante di eterogeneità camerale.

Per il Senato viene disegnato un sistema per il quale, così come alla Camera ma diversamente dal punto di vista quantitativo, sono ammesse al riparto proporzionale dei seggi (con metodo dei quozienti interi e dei più alti resti) soltanto le coalizioni e le liste singole (o collegate in coalizioni < 20%) che abbiano rispettivamente conseguito il 20% e l'8% dei voti, nonché le liste collegate che abbiano ottenuto almeno il 3% dei suffragi.

Al di là della censurabile confusione testuale autorevolmente segnalata (Pace), per effetto della quale il trattamento riservato alla lista < 3%, collegata ad una coalizione che superi il 55% dei seggi su base regionale, sarebbe irragionevolmente dissimile da quello riservato alla stessa lista nell'ipotesi in cui la coalizione di collegamento sia perdente o raggiunga il 55% solo per effetto del premio, nel senso che nel primo caso non otterrebbe seggi, mentre negli altri due casi sì, e quindi considerando tale elemento di contraddittorietà il mero frutto di un pessimo *drafting*, la scelta più discutibile è certamente quella di stabilire non soltanto che l'applicazione del sistema delle soglie avvenga

all'interno della circoscrizione regionale, ma che la stessa attribuzione del premio di maggioranza conservi la base regionale del voto.

All'interno di ciascuna regione verrebbe infatti attribuita alla coalizione che abbia ottenuto la maggioranza dei voti senza riuscire a vincere il 55% dei seggi messi a disposizione la differenza tra il numero pari al 55% dei seggi regionali ed il numero dei seggi già conquistati. Peraltro tale "soluzione" si è sviluppata in un percorso a tre stadi: uno, iniziale, nel quale al Senato, così come alla Camera, sia il conteggio dei voti e l'applicazione degli sbarramenti, sia il premio, si realizzavano a livello nazionale; un secondo, in cui per il Senato si immaginava un sistema proporzionale illimitato, la cui "base regionale" trovasse respiro nella mera suddivisione del territorio in circoscrizioni regionali, come avviene nel sistema vigente; allo stato attuale, infine, sia il conteggio dei voti e l'applicazione degli sbarramenti, sia il premio, produrrebbero i loro effetti all'interno dei confini regionali.

La natura dei problemi derivanti da un'eventuale implementazione del sistema descritto risulta duplice: i dubbi rientrano sia sotto il profilo dell'opportunità costituzionale, sia sotto quello dell'idoneità tecnico-politica.

Sul primo versante non si può non constatare come la previsione, ex art. 57 Cost., di una base regionale nell'elezione del Senato, non sia assolutamente sufficiente a giustificare l'introduzione di un premio, finalizzato alla governabilità, regionalizzato. Il contemperamento tra le esigenze volte a limare l'effetto assolutamente proporzionale del sistema (mediante l'assegnazione del premio) e la inevitabile predisposizione di adeguate garanzie in favore di formazioni politiche estremamente localizzate, non si può realizzare nella frattura del voto. La stessa parità del voto sembra ferita da un meccanismo che non soltanto trasforma artificialmente il consenso (qualsiasi meccanismo elettorale che tenda ad affievolire la proporzionalità di un sistema opera in questo senso), ma lo trasforma antitetivamente a seconda del luogo nel quale quel voto viene espresso; infatti, esemplificando, il voto di un elettore del centro-destra in una regione in cui la maggioranza appartiene al centro-sinistra, peserà a priori meno rispetto a quello stesso voto espresso in una regione in cui la maggioranza risulta ad esso omogenea.

Peraltro, anche volendo dare una lettura *pro futuro* della disciplina in esame, e quindi cercando di collocarla in rapporto con le (ipotetiche) prospettive di evoluzione organizzativa e funzionale del Senato, essa cade inesorabilmente sotto i colpi della congruità tecnico-politica degli strumenti scelti.

Come emerge anche dalle simulazioni proposte, e come abbiamo riscontrato nel corso della elaborazione dei dati relativi alle ultime due elezioni politiche attraverso le operazioni stabilite dalla nuova legge elettorale, il premio di maggioranza, soprattutto al Senato, diviene un 'premio di frammentazione' a beneficio soprattutto delle "coalizioni strategiche", cioè di quei soggetti che sapranno diversificare le alleanze in relazione agli ambiti regionali di riferimento, e che si presenteranno con il più elevato tasso di atomizzazione intracoalizionale.

Se già alla Camera infatti si constatava come da un lato la vittoria del 2001 della Casa delle libertà sarebbe stata frenata e non consolidata dal sistema in analisi, e dall'altro, nel 1996, sempre alla Camera, addirittura il Polo avrebbe conquistato una vittoria sostanziale, al Senato il risultato del 2001 avrebbe formato un'aula assolutamente instabile, determinando un distacco pari a tre voti del tutto incontrollabile, e capace di tramutare di materia in materia, di votazione in votazione, il colore politico della seconda camera, e nel 1996 addirittura sarebbe stato composto da una maggioranza di centro-sinistra del tutto speculare alla parallela maggioranza dell'opposto schieramento alla Camera.

I dati presentati dimostrano l'effetto di penalizzazione nei confronti delle coalizioni con un alto tasso di tendenza centripeta, e la chiara manifestazione di *favor* verso i raggruppamenti partitici "capaci" di atomizzarsi strategicamente, ovvero effettivamente divisi all'interno ed incapaci di presentarsi in un'unica coalizione. Davvero pare che i risultati elettorali possano nascere in maniera quasi automatica dal gioco dei collegamenti, e che il ruolo dell'elettore, considerata tra l'altro l'opzione a favore delle liste bloccate, apparentemente esaltato dalla natura rappresentativa di un sistema di tipo proporzionale, subisca in realtà limitazioni in ordine al livello di macrorappresentanza (su questo si rimanda a quanto detto a proposito dell'indicazione dell'*unico capo della coalizione*).

Alla luce delle constatazioni svolte, sembra manifestarsi con immediatezza il livello del bilanciamento da operare: è possibile quanto opportuno superare la pregiudiziale di illegittimità dell'attribuzione del premio su base nazionale, in quanto lesiva della disposizione di cui all'art. 57 Cost., prevedendo, nella fase iniziale di conteggio dei voti, l'accesso al riparto proporzionale dei seggi su base regionale, e quindi un'applicazione delle soglie di sbarramento che non pregiudichi il diritto di entità politiche assolutamente minoritarie a livello nazionale, ma rappresentative di comunità

linguistiche garantite da una tutela di rango costituzionale.

Il voto potrebbe quindi comunque venire espresso su di un'unica scheda, e confluire, nella fase dell'assegnazione dei seggi, in una sommatoria delle realtà politiche territoriali espresse all'interno delle circoscrizioni regionali: la maggioranza "da premiare" sarebbe quindi considerata a livello nazionale, ma sulla scorta dei risultati di una prima fase di superamento regionale delle soglie di sbarramento.

* Giuseppe Carmine Pinelli è dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università di Pisa (pinelligc@gmail.com).

** Elettra Stradella è dottoranda di ricerca in Diritto dei servizi pubblici presso l'Università di Pisa (elettra@sss.up.it)

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali