volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Le molte ragioni contro la proposta di legge elettorale della destra

Autore: Francesco Pallante

La proposta di nuova legge elettorale, che la destra sta cercando di imporre in vista del voto del prossimo anno, è fortemente criticabile sotto molti profili. La tempistica sospetta – **non si modificano le leggi elettorali sul finire della legislatura** – trova conferma nelle intenzioni dichiarate: evitare che la ritrovata alleanza tra le forze dell'opposizione renda contendibili i collegi uninominali, impedendo a Giorgia Meloni la vittoria a mani bassi regalatele dal Pd e dal M5S nel 2022. L'obiettivo tattico non vale, peraltro, a velare la finalità strategica: **la trasformazione della forma di governo nella direzione del premierato**, stante il vincolo per le liste o coalizioni d'indicare il nominativo della persona candidata all'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri. L'idea di fondo rimane quella per cui le elezioni dovrebbero servire a eleggere non il Parlamento, ma il Governo, dotandolo di una maggioranza assoluta inscalfibile (una distorsione del parlamentarismo così come del presidenzialismo). Qui di seguito si propone una lettura della proposta in discussione volta a illustrarne schematicamente il contenuto e le principali criticità.

La proposta di nuova legge elettorale

I partiti presentano alle elezioni liste o coalizioni di candidati con il deposito del programma elettorale e la presentazione del «nome e cognome della persona da indicare come proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri».

Alla Camera sono assegnati: 314 seggi con sistema proporzionale in collegi plurinominali (riuniti in circoscrizioni) con liste bloccate corte e soglia di sbarramento al 10% per le coalizioni e al 3% per le liste, con l'eccezione della migliore lista sotto il 3% di ogni coalizione (e recupero dei voti delle liste in coalizione sotto il 3% e sopra l'1% a beneficio delle altre liste della coalizione); **7 seggi in Trentino-Alto Adige d**i cui 4 con sistema maggioritario in collegi uninominali e 3 con sistema proporzionale in un collegio plurinominale; **1 seggio in Valle d'Aosta** con sistema maggioritario in un collegio uninominale; **8 seggi all'estero** con sistema proporzionale; **70 seggi in premio** (listone bloccato unico nazionale, fintamente suddiviso in listini bloccati collegati alle circoscrizioni, eccetto le circoscrizioni Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Molise).

Al Senato sono assegnati: **154 seggi con sistema proporzionale in collegi plurinominali** (riuniti in circoscrizioni) con liste bloccate corte e soglia di sbarramento al 10% per le coalizioni e al 3% per le liste, con l'eccezione della migliore lista sotto il 3% di ogni coalizione (e recupero dei voti delle liste in coalizione sotto il 3% e sopra l'1% a beneficio delle altre liste della coalizione); **6 seggi in Trentino-Alto Adige** di cui 3 con sistema maggioritario in collegi uninominali e 3 con sistema proporzionale in un collegio plurinominale; **1 seggio in Valle d'Aosta** con sistema maggioritario in un collegio

uninominale; **4 seggi all'estero** con sistema proporzionale; **35 seggi in premio** (listone bloccato unico nazionale, fintamente suddiviso in listini bloccati collegati alle circoscrizioni, eccetto le circoscrizioni Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Molise e Basilicata).

Se nessuna lista o coalizione raggiunge il 42% dei voti in entrambi i rami del Parlamento o se dovessero raggiungere il 42% liste o coalizioni diverse alla Camera e al Senato: **la ripartizione dei 314+70 seggi alla Camera e dei 154+35 seggi al Senato avviene con metodo proporzionale**. **Se una lista o coalizione supera il 42% dei voti in entrambi i rami del Parlamento, tale lista o coalizione riceve in premio di 70 seggi alla Camera e 35 seggi al Senato** (se sono due le liste o coalizioni a superare in entrambi i rami del Parlamento il 42%, il premio è assegnato a quella più votata). In ogni caso, una volta sommati i seggi conseguiti con il voto proporzionale e il premio, nessuna lista o coalizione può avere più di 220 deputati e di 113 senatori (può però superare tale soglia con gli eletti in Trentino-Alto Adige, in Valle d'Aosta e all'estero). Se la lista o coalizione vincente ha ottenuto nel riparto proporzionale un numero di seggi tale che, col premio, supererebbe i 220 seggi alla Camera o i 113 seggi al Senato, le sono sottratti deputati o senatori tra quelli eletti col sistema proporzionale. **Sono possibili le pluricandidature**.

La giurisprudenza costituzionale in tema di premio elettorale

Poiché la proposta di nuova legge elettorale ruota intorno alla previsione di un premio di maggioranza, merita ricordare la giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto. Secondo le sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017, «in una forma di governo parlamentare, **ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività» del Parlamento**. L'alterazione del rapporto proporzionale tra voti e seggi è, di conseguenza, ammissibile a due condizioni: *(1)* che non incida eccessivamente a danno della rappresentatività delle Camere (dunque, che un eventuale premio sia assegnato a liste o coalizioni già dotate di una solida base elettorale); *(2)* che sia funzionale alla stabilità del Governo e all'efficienza del processo decisionale.

Le principali criticità della proposta di nuova legge elettorale

Criticità derivano soprattutto dal premio di maggioranza, dalla non conoscibilità dei candidati nel "listone-premio" da parte degli elettori, dall'indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dalle liste bloccate, dalle pluricandidature.

1. Sul premio elettorale in un sistema bicamerale perfetto. Il fatto che si tengano due votazioni separate per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica significa che gli esiti elettorali nei due rami del Parlamento dovrebbero essere indipendenti l'uno dell'altro. Il fatto che il premio non sia assegnato nel ramo del Parlamento in cui una lista o coalizione ha raggiunto il 42%, qualora ciò non avvenga anche nell'altro ramo, fa sì che gli esiti delle due elezioni non siano indipendenti l'una dall'altra. Il risultato – come ha

notato Lorenzo Spadacini – è **una sorta di doppio sistema elettorale: o a effetti fortemente maggioritari (se si assegnano i premi) o a effetti proporzionali lievemente corretti (se non si assegnano i premi)**.

2. Sul premio elettorale assegnato alla lista che raggiunge il 40% dei voti. La sentenza n. 35/2017 ha ritenuto ragionevole la soglia del 40% prevista nella legge n. 52/2015 (c.d. *Italicum*) per l'accesso a un premio che avrebbe assegnato alla lista o coalizione destinataria il 54% dei seggi. La proposta di legge in discussione consentirebbe, invece, al destinatario del premio di ottenere fino a poco più del 57% dei seggi alla Camera e quasi al 60% dei seggi al Senato (considerati anche i seggi assegnabili in Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e circoscrizione estero). Considerato che per giungere al 57% alla Camera occorre ottenere il 44% dei voti e che per giungere al 60% al Senato occorre ottenere il 47% dei voti, questo significa che **la lista o coalizione vincitrice delle elezioni potrebbe veder aumentato il proprio peso di quasi un terzo dei voti effettivamente conseguiti: ciò produrrebbe uno squilibrio irragionevole tra esito del voto e formazione della rappresentanza parlamentare**. Inoltre, la distorsione della volontà elettorale deve essere misurata non soltanto con riguardo al numero dei seggi complessivamente assegnati alla lista o coalizione vincitrice, ma anche in relazione al numero dei seggi assegnati alle altre liste o coalizioni. **Potrebbe, infatti, accadere che, per una differenza di poche migliaia di voti, il numero di seggi assegnati a due liste o coalizioni aventi consistenza elettorale sostanzialmente analoga risulti segnato da un divario irragionevole**, pari a oltre il 20% dei seggi complessivamente assegnabili. Esempio. Una lista ottiene il 42,1% dei voti e, grazie al premio di maggioranza, ottiene il 55% dei seggi. La seconda lista più votata ottiene il 41,9% dei voti e accede al riparto del rimanente 45% dei seggi, unitamente alle altre liste che, nel complesso hanno raggiunto il 16% dei voti (42,1 + 41,9 + 16 = 100): significa che otterrà il 32,6% dei seggi. Una differenza dello 0,2% dei voti si traduce in una differenza del 22,5% dei seggi

3. Sul premio elettorale che consente di ottenere quasi il 60% dei parlamentari. Si può aggiungere che **la soglia del 60% dei seggi corrisponde alla maggioranza dei 3/5 che ancora vale, in alcuni casi** (elezione parlamentare dei giudici della Corte costituzionale e dei membri laici del Csm), **come maggioranza "di garanzia"** contro il rischio che la maggioranza politica che sostiene il Governo abusi della propria posizione di forza. Già da tempo non hanno più valore di garanzia le maggioranze previste per l'elezione del Presidente della Repubblica e dei Presidenti delle Camere, oltre che per la revisione costituzionale. Travolgere anche le garanzie residue ulteriormente aggrava quella che già oggi può essere considerata una situazione d'incostituzionalità.

4. Sul premio che potrebbe essere assegnato alla coalizione complessivamente meno votata. Poiché il premio è assegnato senza conteggiare i voti del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta, **potrebbe capitare che la lista o coalizione vincente non corrisponda, in realtà, allo schieramento politico che**, conteggiando anche il voto nelle due regioni escluse, **risulta nel complesso il più votato nel Paese** (per esempio, lo

schieramento A vince il premio con uno scarto di 100mila voti, ma lo schieramento B ottiene in Trentino-Alto Adige 150mila voti in più: nel complesso, lo schieramento B ha ottenuto 50mila voti di vantaggio, ma il premio va allo schieramento A). L'irragionevolezza di tale meccanismo è evidente.

5. Sulla sottrazione dei seggi eventualmente in eccesso dal numero dei seggi assegnati con sistema proporzionale, anziché dal "listone-premio". Qualora dalla somma tra i seggi conquistati nel proporzionale e i seggi assegnati in premio, una lista o coalizione ottenga più di 220 seggi alla Camera e più di 113 seggi al Senato (avendo conseguito nel riparto proporzionale almeno 151 seggi alla Camera e 79 seggi al Senato), si riduce il numero dei seggi assegnati tramite riparto proporzionale, dal momento che i "listoni-premio" bloccati di 70 deputati e 35 senatori sono inscalfibili. Ciò produce conseguenze negative sia per i candidati nel proporzionale, sia per gli elettori. **Dal punto di vista dei candidati nel proporzionale, un buon numero di essi potrebbe essere eletto solo se la lista o coalizione in cui sono candidati non ottenesse il premio** (in caso di premio, avrebbero di fatto possibilità di essere eletti solo alcuni tra i capilista nelle 49 circoscrizioni e forse, nei partiti più grandi, oltre ai capilista, alcuni tra i secondi o terzi in lista). Molti candidati nelle liste proporzionali si ritroverebbe nell'assurda situazione di dover mirare, nel medesimo tempo, a due obiettivi inconciliabili: la vittoria della propria lista o coalizione e la propria elezione. **Dal punto di vista degli elettori, essi, in caso di assegnazione del premio alla lista o coalizione da loro votata, vedrebbero non assegnati i seggi ai candidati da loro votati, al fine di preservare i "listoni-premio" bloccati composti dai partiti** (di fatto, con il voto dato alle liste di candidati, gli elettori contribuirebbero a… non eleggerli). È una chiara violazione della libertà di voto degli elettori.

6. Sul premio attribuito anche al Senato su base nazionale. **L'assegnazione anche al Senato di un unico premio sulla base dei risultati del voto nazionale contrasta con la previsione costituzionale (art. 57) per cui il Senato è eletto su base regionale**. Oltretutto, nemmeno la finzione per cui il "listone-premio" è suddiviso in (finti) "listini-premio" circoscrizionali coinvolgerebbe tutte le regioni (data la loro circoscritta consistenza demografica, la Basilicata e il Molise, oltre al Trentino-Alto Adige e alla Valle d'Aosta, rimarrebbero escluse). Poiché, inoltre, l'assegnazione del premio in una camera dipende dall'assegnazione del premio anche nell'altra, il risultato nazionale del voto per la Camera dei Deputati influirebbe anch'esso negativamente sull'elezione del Senato su base regionale.

7. Sulla non conoscibilità dei candidati eletti nei "listoni-premio" bloccati da parte degli elettori. La previsione dei "listoni-premio" bloccati alla Camera e al Senato si scontra con la giurisprudenza costituzionale che, pur ammettendo le liste bloccate, richiede che queste siano composte da un numero di nomi circoscritto, in modo che i candidati siano conoscibili dagli elettori. A tal fine, la proposta di legge elettorale prevede che i candidati ai seggi premiali siano ripartiti in "listini-premio" nelle diverse circoscrizioni

in cui è ripartito il territorio nazionale. Tuttavia, **l'assegnazione del premio sulla base dei risultati nazionali comporta che i candidati premiali di tutti i "listini-premio" siano eletti o non eletti in blocco**. La ripartizione dei candidati ai seggi premiali tra le diverse circoscrizioni è, cioè, fittizia: di fatto, a venire eletto o non eletto è un "listone" nazionale i cui nomi risultano per questo non conoscibili agli elettori.

8. Sull'indicazione del nome e cognome della persona candidata all'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri. È previsto che **le liste e le coalizioni presentino «il nome e cognome della persona da indicare come proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri»**. È una previsione sostanzialmente più incisiva (ancorché formalmente più corretta) di quella contenuta nella legge n. 270/2005 che impone di indicare il «capo» della forza politica o della coalizione (Kelsen: la democrazia è il regime politico in cui non ci sono capi). Ovviamente rimane fermo il potere di nomina spettante al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 92, comma 2, Costituzione: ma allora, l'obiettivo di rendere chiaro agli elettori fin dal momento del voto chi li governerà è in realtà un potenziale inganno ai loro danni. Di qui, il forte dubbio dell'incostituzionalità della norma.

9. Sulle criticità della legge n. 165/2017 (c.d.* Rosatellum*). Naturalmente, poiché la proposta di legge in discussione si innesta sull'impianto della legge n. 165/2017 (c.d. *Rosatellum*), persistono tutti gli ulteriori problemi d'incostituzionalità di tale legge. In particolare, quello derivante dalla non conoscibilità degli effetti del proprio voto da parte dell'elettore, per via del c.d. effetto "flipper" causato dalla combinazione, nel proporzionale, di liste bloccate corte e facoltà di presentare plurime candidature.