volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Contenuti e incongruenze di una legge incostituzionale

Autore: Francesco Pallante

Focus – La legge elettorale della destra

> *L'avvenuta approvazione, a colpi di voti di fiducia, della legge elettorale segna una svolta imponente nel sistema istituzionale e nella stessa democrazia del nostro Paese, alterando potenzialmente, sino a sovvertirlo, il rapporto tra voto e rappresentanza. Per analizzarla, valutarne gli effetti e individuare le risposte possibili abbiamo deciso di dedicarvi un apposito focus con articoli di Francesco Pallante, Marco Revelli, Valentina Pazé, Lorenzo Spadacini, Alessandra Algostino e Ottorino Cappelli.*

La nuova legge elettorale, che la destra è infine riuscita a 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 fin dall'inizio dichiarate: **evitare che la ritrovata alleanza tra le forze dell'opposizione renda contendibili i collegi uninominali** che erano previsti dalla legge n. 165/2017 (c.d. *Rosatellum*), impedendo alla destra 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 nuova legge volta a illustrarne schematicamente il contenuto e le principali criticità.

*****

La nuova legge elettorale è il frutto della modifica della legge elettorale precedente. **I partiti presentano alle elezioni liste o coalizioni di candidati con il deposito del programma elettorale e l'indicazione 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 48 collegi plurinominali (raccolti in 26 circoscrizioni, cui si aggiungono le circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino Alto-Adige per un totale di 28 circoscrizioni), con liste di 7 candidati al massimo 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 (i voti delle liste in coalizione sotto il 3%

contribuiscono però a determinare la quota del 42% necessaria ad assegnare il premio); **7 seggi in Trentino-Alto Adige** di cui 4 con sistema maggioritario in collegi uninominali e 3 con sistema proporzionale in 1 ulteriore 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-premio" bloccato unico nazionale, fintamente suddiviso in "listini-premio" bloccati collegati alle circoscrizioni). **Al Senato sono assegnati**: **154 seggi con sistema proporzionale** in 26 collegi plurinominali (raccolti in 18 circoscrizioni, cui si aggiungono le circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta per un totale di 20 circoscrizioni: una per regione, al fine di rispettare l'art. 57 Costituzione, che prevede, appunto, l'elezione del Senato su lase regionale), con liste di 7 candidati al massimo 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 (i voti delle liste in coalizione sotto il 3% contribuiscono però a determinare la quota del 42% necessaria ad assegnare il premio); **6 seggi in Trentino-Alto Adige** con sistema maggioritario in collegi uninominali; **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-premio" bloccato unico nazionale, fintamente suddiviso in "listini-premio" bloccati collegati alle circoscrizioni).

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 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). Per determinare la percentuale dei voti raggiunti da ciascuna lista o coalizione – e quindi determinare l'assegnazione o meno del premio – si contano tutti i voti (proporzionale e collegi uninominali del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta), eccetto quelli delle circoscrizioni estero. In ogni caso, una volta sommati i seggi conseguiti con il voto proporzionale, il premio e i collegi uninominali di Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, **nessuna lista o coalizione può avere più di 220 deputati e di 113 senatori**. 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. **I candidati nei "listini-premio" circoscrizionali devono essere almeno per il 40% del genere meno rappresentato** (dunque, 28 alla Camera e 14 al Senato). Essi devono essere altresì candidati come capilista in una lista plurinominale di collegio collegata (o come secondi se il capolista è anch'esso altresì candidato in un "listino-premio").

In ogni collegio plurinominale ogni partito presenta una lista di 7 candidati composta da un capolista ("bloccato": se il partito ottiene uno o più seggi nel collegio, il capolista è eletto) e sei candidati presentati in alternanza di genere a

partire dal secondo (sicché capolista e secondo possono essere dello stesso genere), tra i quali l'elettore può esprimere fino a 3 preferenze con alternanza di genere. Per i capilista non è prevista una quota di genere. **Sono possibili le pluricandidature fino a 5 collegi**. **Per presentare una lista occorre raccogliere 6.000-7.000 firme in ogni collegio plurinominale alla Camera e al Senato**. Significa che, se ci si presenta in tutti i collegi (49 alla Camera e 26 al Senato, per un totale di 75 collegi) occorre raccogliere almeno 450.000 firme. Il numero delle firme scende a 1.500-2.000 per collegio per le liste presentate da partiti che abbiano una componente nel gruppo misto alla Camera o al Senato e **si annulla del tutto per i partiti che abbiano un gruppo parlamentare in almeno una Camera (purché costituito prima del 31 dicembre 2025**). In tutti i casi il numero delle firme è ridotto alla metà in caso di elezioni anticipate. Le firme non possono essere raccolte in modalità digitale.

*****

Secondo **la giurisprudenza della Corte costituzionale** (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: *(a)* 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); *(b)* che sia funzionale alla stabilità del Governo e all'efficienza del processo decisionale.

*****

Questi i principali punti critici critici:

1. Sulla natura bifronte del sistema elettorale. La legge contiene una sorta di **doppio sistema elettorale: o con effetti fortemente maggioritari (se si assegnano i premi) o con effetti proporzionali lievemente corretti (se non si assegnano i premi)**. Poiché la strutturazione e il funzionamento del sistema dei partiti dipendono anche dalla legge elettorale, e la legge può operare in due modi opposti, ciò rischia di produrre effetti irragionevoli.

2. Sul premio elettorale in un sistema bicamerale perfetto. Poiché per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica si svolgono due votazioni separate, ciò significa che **gli esiti elettorali nei due rami del Parlamento dovrebbero essere indipendenti l'uno dell'altro**. Invece, 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.

3. Sul premio elettorale assegnato alla coalizione o lista che ottiene il 42% dei voti. Nella sentenza n. 35/2017, la Corte costituzionale non ha ritenuto irragionevole 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. È una decisione discutibile – dato il rilevante squilibrio tra esito del voto e formazione della rappresentanza parlamentare – ma occorre prenderne atto. Sarebbe tuttavia errato estrarre la decisione sul premio dalla sentenza e farla valere, in generale, per qualsiasi legge elettorale: **è infatti l'impianto complessivo della legge che consente di esprimersi sulla ragionevolezza del premio**. La nuova legge consente al destinatario del premio di ottenere circa il 57% dei seggi alla Camera e circa il 58% dei seggi al Senato (conteggiati anche i seggi assegnabili all'estero). Perché ciò avvenga è necessario ottenere circa il 43% dei voti alla Camera e circa il 45% dei voti al Senato: questo significa che la lista o coalizione vincitrice delle elezioni beneficia di un rilevante incremento della propria rappresentanza parlamentare rispetto ai voti conseguiti. **Di fatto, una minoranza, pur significativa, è artificialmente trasformata in un'ampia maggioranza parlamentare**. Soprattutto, però, 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. Ciò che, in effetti, potrebbe accadere con la nuova legge è 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 pari a oltre il 20% dei seggi complessivamente assegnabili, una misura senz'altro irragionevole**. 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.

4. Sul premio elettorale che consente di avvicinarsi al 60% dei parlamentari. **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.

5. Sulla sottrazione dei seggi eventualmente in eccesso dal numero dei seggi assegnati con sistema proporzionale, anziché dal "listone-premio". Qualora, sommando i seggi assegnati in premio ai seggi conquistati nel proporzionale e nel maggioritario residuo in Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, una lista o coalizione ottenga

più di 220 seggi alla Camera e/o più di 113 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. 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 Cost.) per cui il Senato è eletto su base regionale**. La suddivisione del "listone-premio" in 20 "listini-premio" circoscrizionali è, infatti, una finzione, dato che i "listini-premio" sono assegnati tutti in blocco alla coalizione che raggiunge il 42% a livello nazionale. 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 influisce anch'esso negativamente sulla disposizione costituzionale che prevede l'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 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 letti 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. Sullo svilimento della rappresentanza di genere. La nuova legge è destinata a fortemente **penalizzare la rappresentanza femminile in Parlamento**. Il principale vincolo previsto è quello di candidare almeno il 40% di donne tra i candidati "premiali" alla Camera e al Senato: dunque, rispettivamente 28 (su 70) e 14 (su 35). Queste stesse candidate dovranno altresì essere presentate come capolista di un partito in uno dei collegi proporzionali (o come seconde in lista se il capolista è anch'esso candidato altresì nelle liste premiali). Se si considera che ogni coalizione sarà composta da quattro o cinque partiti, questo significa che **nei 49 collegi proporzionali alla Camera e nei 26 collegi proporzionali al Senato saranno presentate circa 350 liste (escluse quelle dei partiti non in coalizione) e solo 42 saranno *quasi* sicuramente guidate da una donna** (quasi: perché, come detto, le donne potrebbero finire candidate dietro un capolista anch'esso candidato altresì nelle liste premiali). Ancor meno incisivo risulta il vincolo di seguire l'alternanza di genere nelle liste proporzionali solo dal secondo candidato, sicché i primi due potranno essere entrambi uomini (ma anche se vi fosse una donna come seconda, se il capolista era pluricandidato e risulta plurieletto potrebbe essere proclamato nel collegio

in cui dietro di lui c'è la donna, escludendola); così come la previsione che l'elettore possa esprimere più d'una preferenza (fino a tre) solo seguendo l'alternanza di genere.

9. Sul numero delle firme necessario a presentare le candidature. **Lo spropositato aumento del numero delle firme necessarie a presentare le liste nei collegi plurinominali rende difficilissimo l'accesso in Parlamento alle nuove formazioni politiche**. È vero che ci si può presentare nella metà delle circoscrizioni, ma in ogni caso questo significa raccogliere circa 300.000 firma: una soglia che, in alcuni casi, potrebbe corrispondere al numero degli elettori necessari a ottenere un seggio. Se si aggiunge che **non è prevista la raccolta delle firme in modalità digitale**, sembra ragionevole dubitare dell'incostituzionalità della nuova disciplina.

10. Sull'indicazione del nome e cognome della persona da indicare come proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri. È previsto che le liste e le coalizioni indichino «il nome e cognome della persona da indicare come proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri». È una formulazione sostanzialmente più incisiva (ancorché formalmente più corretta) della previsione previgente (risalente alla legge n. 270/2005, c.d. *Porcellum*) che imponeva di indicare il «capo» della forza politica o della coalizione (dimenticando che la democrazia è il regime politico in cui non esistono capi…). Ovviamente rimane fermo il potere di nomina spettante al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 92, co. 2, Cost.: 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 fondato dubbio dell'incostituzionalità della norma.

11. Sui difetti 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.

vedi tutti gli articoli del Focus