

Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*

di Adriana Apostoli – Professore associato confermato di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Brescia

ABSTRACT: For the second time in this Legislature, the Italian Parliament is about to approve a reform of the electoral system. Following the failure of an attempt to endorse a proposal shared by the three main parliamentary Groups, due to the will of the majority party to end the agreement, the Senate will approve in the coming days a text based on a new political agreement that excludes the greatest opposition party. The text provides for a mixed (proportional and majoritarian) system. However, the voter shall have just one vote. Starting from this point, there are several consequences that question the constitutional legitimacy of the proposal under multiple profiles. For this reason, it would have been appropriate to approve at least some corrective measures during the parliamentary examination.

SOMMARIO: 1. Dal c.d. Porcellum al c.d. Rosatellum-bis. – 2. Il sistema per la Camera. – 3 Il sistema per il Senato. – 4. I principali aspetti critici del testo. – 5. I possibili profili di incostituzionalità. – 6. Quelle che sarebbero state auspicabili modifiche.

1. Dal c.d. Porcellum al c.d. Rosatellum-bis

Il Parlamento italiano è giunto all’approvazione, per la seconda volta nella XVII Legislatura, di una modificazione dei meccanismi per l’elezione delle Assemblee legislative. In entrambi i casi l’attivazione delle procedure parlamentari per giungere alla modifica della legislazione elettorale è stata dettata da accadimenti – per così dire – “esterni” alle Camere. La legge n. 52 del 2015 (il c.d. Italicum) è stata approvata in conseguenza della parziale declaratoria di incostituzionalità dei meccanismi introdotti dieci anni prima con la legge n. 270 del 2005¹ (il c.d. Porcellum) ed è intervenuta, come è noto, a modificare i soli meccanismi per l’elezione della Camera dei deputati in vista della sperata, da parte dei suoi fautori, approvazione del testo di revisione costituzionale varato dalle Camere a maggioranza assoluta nell’aprile 2016. In questa seconda occasione la ripresa della discussione in materia elettorale, fortemente caldeggiata dalla Presidenza della Repubblica, è stata legata, da un lato, alla dichiarazione di incostituzionalità da parte dei giudici di Palazzo della

* Lavoro referato dalla Direzione della Rivista.

¹ Corte cost., sent. n. 1/2014.

Consulta – in particolare – dell’aspetto maggiormente fondante proprio dell’Italicum², dall’altro, all’esito referendario del 4 dicembre scorso e alla conseguente permanenza dell’elezione diretta dei senatori, che ha reso opportuno intervenire al fine di rendere omogenee le due discipline elettorali di Camera e Senato.

In realtà, prima di addivenire alla definizione della proposta attualmente in discussione, la forza politica di maggioranza relativa in entrambi i rami parlamentari aveva dapprima avanzato una diversa ipotesi di riforma elettorale, non a caso definita “Rosatellum” dal nome del Capogruppo del Partito democratico alla Camera dei deputati, Ettore Rosato. Questa proposta, formalizzata in un testo unificato adottato lo scorso maggio dalla Commissione affari costituzionali della Camera come testo base per il prosieguo dell’esame referente, è stata poi da quest’ultima radicalmente modificata in virtù dell’approvazione di due emendamenti, proposti dal relatore Fiano, con i quali si formalizzava un accordo politico sulla scrittura delle nuove regole elettorali tra il principale Gruppo di maggioranza, ossia il Partito democratico, e i due più grandi Gruppi d’opposizione, vale a dire il Movimento cinque stelle e Forza Italia. Questo nuovo testo, ispirato al modello tedesco e denominato giornalmisticamente “Fianum”, è approdato all’aula di Montecitorio nel mese di giugno dopo essere stato approvato dalla I Commissione. L’esame in Aula del provvedimento si è però arrestato quasi subito, poiché, a seguito dell’approvazione a voto segreto di due identici emendamenti volti a superare la disciplina speciale per il Trentino-Alto Adige, il testo è stato rinviato in Commissione, in virtù di una apposita votazione sul punto richiesta dal Capogruppo del Partito democratico che ha di fatto sancito l’affossamento definitivo del testo.

Nel settembre 2017, il relatore Fiano, sulla base di un nuovo accordo politico che – a differenza del precedente – ha escluso il maggior Gruppo di opposizione, il Movimento cinque stelle, ha presentato alla Commissione affari costituzionali di Montecitorio un nuovo testo base di riforma delle regole per la selezione dei membri delle due Camere. Terminato l’esame referente, il provvedimento è approdato in Assemblea, la quale, a seguito della posizione della questione di fiducia da parte del Governo su tre dei sei articoli che compongono la proposta di legge, è giunta il 12 ottobre alla approvazione in prima lettura del cosiddetto “Rosatellum-bis”. Trasmesso al Senato, il progetto ha ottenuto, nuovamente a seguito dell’apposizione della questione di fiducia da parte dell’Esecutivo, il via libera definitivo di palazzo Madama il 26 ottobre.

2. Il sistema per la Camera

Ricostruita velocemente la genesi del disegno di legge approvato, è a questo punto possibile effettuare una prima veloce analisi dello stesso. A tal fine è bene cominciare con il soffermarmi, punto per punto, sulle principali caratteristiche del nuovo sistema elettorale con riferimento alla Camera dei deputati.

² Corte cost., sent. n. 35/2017.

a) Circa la ripartizione territoriale. La disciplina prevede anzitutto che il territorio nazionale sia suddiviso in 28 circoscrizioni di estensione regionale con l'eccezione della regione Lombardia, suddivisa in 4 circoscrizioni, e delle regioni Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia, che hanno ciascuna 2 circoscrizioni. Posta questa suddivisione, il territorio nazionale viene altresì suddiviso in 232 collegi uninominali distribuiti proporzionalmente alla popolazione di ciascuna delle suddette circoscrizioni (con l'eccezione della Valle d'Aosta, che costituisce un collegio uninominale *ex lege*, del Trentino-Alto Adige, per il quale la legge prevede 6 collegi, e del Molise, che è diviso in 2 collegi). Infine, nell'ambito di ciascuna circoscrizione, vengono istituiti collegi plurinominali che assegneranno da 3 a 8 seggi. In sostanza, detti collegi plurinominali sono dati dal raggruppamento di più collegi uninominali contigui (di norma si tratta di tre o quattro collegi, ma il numero può variare dal minimo di uno al massimo di cinque collegi). Il numero dei collegi plurinominali non è stabilito dalla legge ma dovrebbe oscillare, all'esito delle operazioni di disegno dei collegi, in un valore compreso tra 60 e 65³.

Il disegno dei collegi uninominali ed il loro raggruppamento in collegi plurinominali è determinato con un decreto legislativo che il Governo dovrà adottare entro un termine brevissimo (30 giorni) sulla base dei lavori di una Commissione di 10 membri (presieduti dal Presidente dell'Istat) che è nominata dal Governo stesso. Lo schema del decreto sarà trasmesso alle Camere per un parere che ciascuna di esse dovrà dare entro il termine, a sua volta molto breve, di 15 giorni. Se ne desume che lo schema del decreto dovrebbe essere predisposto entro 15 giorni dall'entrata in vigore della legge. Nel caso in cui il Governo intenda discostarsi dai pareri delle Camere, è sufficiente che ne dia adeguata motivazione.

Si deve segnalare che la procedura in questione suscita non poche perplessità, per un verso, con riferimento all'organo che la governa e che decide la composizione della Commissione (l'Esecutivo), per altro verso, con riguardo alla stretta tempistica, per altro verso ancora, considerando la libertà della maggioranza parlamentare di suggerire modifiche non concordate con l'opposizione. Basti pensare che nel 1993, quando furono per la prima volta disegnati collegi uninominali, la Commissione era invece nominata dai Presidenti delle Camere, circostanza che assicurava senz'altro maggiori garanzie di democraticità e di tutela delle opposizioni. Bisogna sottolineare, in proposito, che il disegno dei collegi è particolarmente delicato quando questi funzionano con sistema maggioritario, poiché potrebbe essere studiato per favorire questa o quella forza politica (c.d. *gerrymandering*). Si consideri, inoltre, che i collegi potranno variare di popolazione in modo assai consistente, grossomodo da 200.000 a 300.000 residenti, mentre nel Regno Unito, patria del collegio uninominale maggioritario, i collegi variano per un massimo del

³ Prima dell'esame in Commissione e dell'approvazione dell'emendamento Sisto 1.170, il massimo dei seggi da assegnare in un collegio non era 8, bensì 6. I collegi sarebbero risultati più piccoli e dunque più numerosi (tra 80 e 100), il che avrebbe comportato slittamenti di seggi da un collegio all'altro particolarmente inaccettabili. Tali scostamenti, come si vedrà meglio nel prosieguo, sono ora ridotti ma restano comunque molto significativi e comunque tali da impedire all'elettore di comprendere pienamente gli effetti del suo voto.

5% dal collegio più popoloso a quello meno popoloso (il che sarebbe equivalente ad un'escursione massima, nel sistema proposto, da 242.000 a 267.000 residenti). Naturalmente, più è consistente l'escursione massima da un collegio all'altro, più le possibilità di un disegno fraudolento dei collegi aumentano.

b) Circa la presentazione delle candidature. Le forze politiche devono presentare liste in almeno due terzi dei collegi plurinominali della circoscrizione ove intendono concorrere. Unitamente alla presentazione delle liste per i collegi plurinominali le forze politiche devono presentare candidature in tutti i collegi uninominali inclusi nel collegio plurinomiale per il quale si presentano. Le liste conterranno un numero di candidati assai ridotto, compreso, in sostanza, tra 2 e 4 candidati (eccezion fatta per il Molise, per il quale la "lista" sarà di un solo candidato dato che il relativo collegio plurinomiale eleggerà un solo deputato). Il che comporta che nei collegi che assegnano più di 4 seggi le liste saranno più corte del numero dei seggi in palio.

Un candidato può essere incluso in cinque diverse liste contrassegnate dallo stesso simbolo, oltre che essere candidato in un collegio uninominale, sicché sono ammissibili le pluricandidature.

Circa le misure atte a favorire la parità di genere, si prevede che un genere non possa essere rappresentato in più del 60% delle complessive candidature di una lista o di una coalizione, nei collegi uninominali. Si prevede altresì che, nel complesso nazionale dei capilista di ciascuna lista, un genere non possa essere rappresentato per più del 60% delle candidature. È inoltre prevista l'alternanza di genere nelle liste presentate nei collegi plurinominali.

I Gruppi presenti in Parlamento al 15 aprile 2017 sono esentati dalla raccolta firme, mentre le altre forze politiche, per presentare le liste, dovranno raccogliere da 1.500 a 2.000 firme per ciascun collegio plurinomiale in cui intendono presentarsi, ma il numero delle firme si riduce alla metà per le prossime elezioni⁴.

Le liste possono raggrupparsi in coalizioni che dovranno essere omogenee sul territorio nazionale. Ma non tutte le liste che si coalizzano a livello nazionale dovranno essere presenti in tutte le circoscrizioni. In sostanza, anche se una lista coalizzata con altre liste a livello nazionale

⁴ Tale riduzione non era presente nel testo originario. Prima dell'esame in Commissione alla Camera, inoltre, la data valida al fine di individuare i Gruppi esenti dalla raccolta firme era il primo gennaio 2017. Era così obbligato a raccogliere le firme Mdp, che ora, invece, si aggiunge al novero degli esenti. L'evidente volontà di consentire la presentazione del numero maggiore possibile di liste (incluse liste tematiche, liste create ad hoc, liste localistiche e liste civetta di ogni genere), risulta peraltro confermata anche dal tenore di alcuni emendamenti presentati (ma non approvati) durante l'esame del provvedimento finalizzati a estendere l'esenzione della raccolta delle firme anche a tutte le Componenti del Gruppo misto. L'inserimento di tale esenzione è stato – in particolare – proposto durante l'esame referente in Commissione alla Camera (attraverso la presentazione degli emendamenti 4.1 Distaso, Latronico e 4.13 Menorello, Galgano, Vaccaro), nonché durante l'esame in Aula sempre a Montecitorio (con l'emendamento 5.1 Distaso, Latronico). Si sottolinea che la presente nota è stata modificata in data 27 novembre 2017 dall'Autrice, su indicazione dei due Direttori della Rivista, essendosi riscontrato un errore materiale nel testo pubblicato il 26 ottobre 2017.

non può essere inserita in altre coalizioni, è tuttavia possibile che alcune liste siano presenti in alcune circoscrizioni e in altre no. Sicché è aperta la via per liste localistiche e coalizioni parzialmente variabili (per esempio: al Nord conformata in un certo modo e al Sud in un altro). Inoltre, le liste delle minoranze linguistiche possono indicare i collegi nei quali partecipano ad una coalizione e poi presentarsi da sole negli altri collegi. Sicché, ad esempio, la Svp potrà presentarsi da sola nei collegi uninominali ove la sua vittoria si presume scontata e scegliere di coalizzarsi in altri. Ciò implica che, in alcuni collegi uninominali, la stessa coalizione con cui la lista della minoranza linguistica si allea a livello nazionale avrà due candidati.

È previsto che le liste, per presentarsi, debbano depositare un proprio programma e indicare un “capo politico”, che, notoriamente, nelle precedenti leggi elettorali identificava anche il candidato dei singoli partiti o delle coalizioni alla guida del Governo che essi avrebbero sostenuto in caso di vittoria alle elezioni. Nonostante questa vocazione all’indicazione del “capo politico”, secondo la nuova disciplina può essere indicato come tale anche chi non possa essere candidato deputato o senatore o comunque si trovi in condizione di incompatibilità con cariche di Governo; il che, naturalmente, rappresenta un problema (v. *infra*).

Al tempo stesso, paradossalmente, le coalizioni non hanno né un programma né un capo in comune. Ciascuna lista coalizzata, infatti, deposita il proprio programma con l’indicazione del proprio capo. Sicché, liste che rappresentano partiti diversi e che, coalizzandosi, si candidano a governare insieme possono nondimeno avere programmi e leader diversi, anche in contrasto gli uni con gli altri. Traspone dunque dallo stesso impianto della legge che lo scopo delle coalizioni non è quello di aggregare soggetti politici diversi in un programma comune, ma solo quello di massimizzare i seggi ottenuti nelle competizioni nei collegi uninominali e per questa via, essendo escluso il voto disgiunto tra collegi uninominali maggioritari e collegi plurinominali proporzionali, di ottenere in generale più seggi, sia pure in assenza di un programma di governo coerente e di un unico candidato alla Presidenza del Consiglio.

Un altro aspetto peculiare del nuovo sistema riguarda la circostanza che, all’interno del testo in questione, è stata in parte recepita la proposta di legge cosiddetta “sui partiti politici”. Si stabilisce pertanto che, all’atto della presentazione delle liste, i partiti debbano depositare lo statuto già previsto per l’iscrizione al registro dei partiti politici ai fini dell’accesso alle forme di finanziamento pubblico. In alternativa al deposito dello statuto è consentito il deposito di una dichiarazione di “elementi di trasparenza” che contenga le seguenti indicazioni: 1) il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato, il soggetto che ha la titolarità del contrassegno e la sede legale; 2) gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione e le relative attribuzioni. Si stabilisce inoltre che, in caso di incompletezza di questi elementi, l’Ufficio centrale elettorale del Ministero dell’Interno possa ricusare le liste. Sebbene prima della ricusazione sia previsto un invito a integrare i suddetti elementi entro 48 ore, si tratta comunque di una previsione potenzialmente pericolosa, poiché lascia margini di discrezionalità a un organo politico che, in contrasto con le previsioni costituzionali in materia, è chiamato a valutare, sia pure in modo indiretto, elementi che attengono alla vita interna dei partiti e dei movimenti politici.

c) Circa l'espressione del voto. Il voto è singolo e inscindibile. Se l'elettore vota una lista, il suo voto si trasmette al candidato uninominale collegato. I voti che gli elettori esprimono per il candidato uninominale senza votare una delle liste che lo sostengono vengono ripartiti tra le liste sulla base della proporzione dei voti espressi dagli elettori che le hanno scelte (come l'inoptato dell'8 per mille, per intendersi).

Non si può votare un candidato uninominale ed una lista diversa da quelle che lo sostengono, cioè non si può effettuare un voto disgiunto. Non è ammesso nemmeno esprimere una preferenza e quindi si tratta di liste integralmente bloccate.

d) Circa il riparto dei seggi. Nei 232 collegi uninominali è eletto il candidato che ottiene più voti, mentre gli altri 386 seggi sono assegnati con metodo proporzionale. Accedono al riparto dei seggi le liste che superano il 3% e le coalizioni che superano il 10%, purché includano una lista con almeno il 3%. Per le minoranze linguistiche, in sostituzione della soglia del 3% nazionale ne è prevista una del 20% a livello circoscrizionale (ma tale soglia si considera superata anche quando la lista della minoranza abbia vinto due collegi uninominali).

Le coalizioni partecipano alla distribuzione dei seggi sulla base di una cifra elettorale che è data dalla somma dei voti delle liste della coalizione che hanno superato l'1%. Sicché le liste tra l'1 ed il 3% non ottengono seggi ma contribuiscono a che ne ottengano le altre liste della coalizione. Naturalmente, ciò comporta che la partecipazione di queste liste alla coalizione debba essere remunerata dagli altri partner maggiori, che concederanno ad esse alcune candidature nei collegi uninominali. Si tratta di un impianto che, lungi dal favorire una semplificazione del quadro politico, consentirà, proprio tramite i collegi uninominali, l'accesso in Parlamento di decine di forze politiche diverse, così da alimentare quella polverizzazione dei partiti che caratterizza anche l'odierna situazione parlamentare.

Sulla base delle cifre elettorali ottenute come sopra, i 386 seggi dei collegi plurinominali sono distribuiti con metodo proporzionale tra le coalizioni e le liste singole che hanno superato gli sbarramenti. Con riguardo ai seggi delle coalizioni essi sono poi distribuiti, sempre a livello nazionale, proporzionalmente tra le liste che compongono la coalizione. I seggi attribuiti alle liste a livello nazionale vengono restituiti alle 28 circoscrizioni secondo il modello dell'Italicum, ciò potendo comportare alcuni – limitati – slittamenti di seggi (certe circoscrizioni potranno perdere un seggio e certe altre, corrispondentemente, potranno guadagnarne). La distribuzione circoscrizionale dei seggi tra le liste deve poi essere riversata nei collegi plurinominali. Il meccanismo utilizzato determinerà, in questo caso, forti scostamenti di seggi da un collegio plurinominale all'altro. Alcuni collegi potranno perdere anche 2 o 3 seggi (nonostante si tratti di collegi piccoli, che, come detto, ne potranno attribuire da 3 a 8) mentre altri potranno guadagnarne. Inoltre, la corrispondenza tra voti e seggi in un collegio plurinominale sarà del tutto aleatoria: a livello di collegio potrà capitare che chi ha più voti ottenga meno seggi; oppure che chi ha più voti non ottenga seggi mentre una lista con meno voti ne ottenga; oppure ancora che un seggio per una lista possa corrispondere al quintuplo dei voti che fruttano un seggio ad altra lista.

Stabilito il numero dei seggi che ciascuna lista ha ottenuto in ciascun collegio plurinominale, essi sono assegnati ai candidati secondo l'ordine di presentazione nella lista, trattandosi di lista bloccata. Nel caso di candidati plurieletti nelle liste e nel collegio uninominale, il plurieletto è considerato eletto nel collegio uninominale. Nel caso di candidati plurieletti nelle liste, il candidato è eletto dove la lista ha conseguito la minor cifra elettorale nel collegio plurinominale.

Nell'ipotesi che una lista abbia esaurito i candidati in un collegio plurinominale, essi vengono recuperati negli altri collegi plurinominali della circoscrizione. Quando sono esauriti tutti i candidati di una lista in tutti i collegi plurinominali della circoscrizione, per quella lista è eletto il miglior candidato perdente in uno dei collegi uninominali compresi nel collegio plurinominale originario. Si realizza così un peculiare sistema nel quale uno stesso candidato può essere proclamato eletto per due liste⁵.

3. Il sistema per il Senato

Poiché il sistema è analogo a quello della Camera, è possibile limitarsi a indicare le sole differenze salienti rispetto al modello già descritto nel precedente paragrafo.

a) Circa la ripartizione territoriale. Il sistema è a base regionale, ancorché le soglie di accesso siano calcolate su base nazionale e pertanto in potenziale contrasto con l'art. 57 della Costituzione. La Valle d'Aosta costituisce un collegio uninominale, mentre in Trentino-Alto Adige sono costituiti 6 collegi uninominali. Il restante territorio nazionale è diviso invece in 109 collegi uninominali⁶ distribuiti proporzionalmente alla popolazione di ciascuna Regione (con l'eccezione del Molise, che costituisce un collegio uninominale *ex lege*).

Similmente a quanto previsto per la Camera, anche al Senato i collegi uninominali istituiti in ciascuna Regione sono poi raggruppati in modo da costituire collegi plurinominali. Il numero dei collegi plurinominali dovrebbe oscillare tra un minimo di 30 e un massimo di 35.

Nel caso del Senato, le firme necessarie al fine di presentare una lista, per le forze politiche che non ne siano esenti, non dovrebbero superare le 60.000, da ridursi alla metà con riferimento alle prossime elezioni.

b) Circa la presentazione delle candidature. Come alla Camera, le liste conterranno un numero di candidati assai ridotto, compreso, in sostanza, tra 2 e 4 per collegi che attribuiscono da 2 a 8 seggi. Tuttavia, nel caso del Senato, all'eccezione del Molise si aggiunge anche l'eccezione del Trentino-Alto Adige. In questa regione, che assegna 7 seggi, sono infatti istituiti 6 collegi

⁵ Si consideri l'ipotesi che Rossi sia candidato in un collegio uninominale e nella lista del partito A, in coalizione col partito B; se Rossi perde nel suo collegio uninominale, potrebbe essere eletto nel partito A, perché in posizione utile nella lista, ma anche per il partito B, quando il partito B finisce i candidati nella circoscrizione.

⁶ Erano 102 prima delle modifiche adottate dalla Commissione, che ha così allargato la quota maggioritaria a discapito di quella proporzionale.

uninominali, sicché resterebbe un solo seggio da attribuire con metodo proporzionale. Essendo il seggio uno solo, esso sarà assegnato alla “lista” che otterrà più voti, come in un sistema maggioritario. Ciò rappresenta un indubbio vantaggio per l’alleanza tradizionale tra centrosinistra e Svp, che, alla luce del dato storico, assai probabilmente si potrà accaparrare tutti i 7 senatori in palio per il Trentino-Alto Adige, lasciando privi di rappresentanza sia il centrodestra sia il Movimento cinque stelle.

Per quanto riguarda le quote rosa, queste sono calcolate, al Senato, su base regionale. Le liste possono raggrupparsi, come alla Camera, in coalizioni nazionali; disposizione che potrebbe porsi in tensione con l’articolo 57 della Costituzione. Analogamente a quanto stabilito per la Camera, anche al Senato le liste delle minoranze linguistiche possono indicare i collegi nei quali partecipano ad una coalizione mentre negli altri possono presentarsi da sole.

c) Circa il riparto dei seggi. Anche in questo caso, nei collegi uninominali è eletto il candidato che ottiene più voti mentre gli altri seggi sono assegnati con metodo proporzionale tra chi supera le stesse soglie previste alla Camera. Tali soglie sono calcolate anch’esse su base nazionale, come per l’altro ramo del Parlamento, ma per il Senato ovviamente c’è ancora una volta il problema dato dal fatto che la Costituzione ne dispone l’elezione a base regionale.

Vi è da dire che la ripartizione dei seggi non avviene a livello nazionale, bensì a livello regionale tra le liste che hanno superato le soglie nazionali, cui sono aggiunte le liste che hanno ottenuto, in una determinata regione, più del 20% dei voti. Sulla base di tali cifre elettorali, in ciascuna Regione sono distribuiti i seggi con metodo proporzionale tra le coalizioni e le liste singole. I seggi attribuiti proporzionalmente alle liste a livello regionale vengono poi riversati nei collegi plurinominali, il che produrrà, come alla Camera, forti scostamenti di seggi da un collegio plurinomiale all’altro.

4. I principali aspetti critici del testo

Il sistema si contraddistingue per la grave menomazione della possibilità di scelta che spetta all’elettore. Basti considerare quanto segue: egli non soltanto non può disgiungere il voto, ma addirittura il voto per il candidato nel collegio si trasmette obbligatoriamente alla lista (o alle liste della coalizione); se l’elettore vota per il candidato nel collegio, il meccanismo considera automaticamente che egli abbia votato anche per la lista e viceversa; non ci sono preferenze, ma ci sono le pluricandidature; il sistema determina inoltre slittamenti molto forti tra un collegio plurinomiale e l’altro, cosicché l’elettore, pur considerando la lista del suo collegio, finisce per eleggere candidati di altri collegi nella totale inconsapevolezza degli effetti del suo voto (e ciò accade addirittura su quattro livelli: uninominale, plurinomiale, circoscrizionale, nazionale).

Tutto ciò evidenzia come il voto dell’elettore venga sostanzialmente manipolato dal sistema, che pertanto si rivela permeato da un carattere che si potrebbe definire “truffaldino”.

Se il modello in questione presenta, come si è visto, gravi lacune in termini di rappresentatività, esso non riesce peraltro a compensare dette carenze in termini di governabilità: a differenza del precedente tentativo di riforma, che mirava a un sistema totalmente proporzionale con sbarramento alto, qui si dà vita a un sistema misto. In questo modo gli effetti benefici del sistema uninominale maggioritario (compattamento delle forze politiche affini, riduzione della frammentazione politica) sono del tutto contraddetti dalla parte proporzionale (che invece favorisce la disgregazione), soprattutto se si considera che la soglia di sbarramento nazionale (3%) è decisamente bassa. Come si è già anticipato, l'abbinamento dei candidati nei collegi uninominali ad una pluralità di liste nel collegio plurinomiale favorirà coalizioni disomogenee, che affiancano proposte politiche difformi tra loro (in modo da far confluire sul nome del candidato nel collegio i voti di elettorati anche molto distanti fra loro). Insomma, il sistema finisce per combinare insieme i difetti del collegio uninominale (clientele, campagne personalistiche a livello locale) a quelli del proporzionale con liste bloccate (frammentazione, potere dei capi nel fare le liste). Non essendoci lo scorporo, l'elettore che ha votato per il candidato vincente nel collegio uninominale (e che dunque è già rappresentato) partecipa poi anche alla elezione di un candidato nella parte proporzionale, motivo per il quale gli effetti del suo voto sono moltiplicati.

Guardando, più in generale, alle conseguenze di un sistema siffatto sul quadro politico italiano, si può facilmente prevedere che esso favorirà un ritorno in grande stile delle coalizioni forzate. Solo per fare un esempio, è evidente che, nell'ambito del centrosinistra, la soglia del 10% per le coalizioni incentiva partiti minori, come ad esempio Mdp, a confluire in coalizione con il Partito democratico. Ma le ragioni per cui i piccoli partiti sono spinti a confluire nelle due coalizioni di centrodestra e di centrosinistra stanno anche nel fatto che, uniti in coalizione, essi otterranno una quota di seggi nei collegi uninominali e potranno aumentare i loro voti. Ad esempio, si prenda il punto di vista di un elettore "medio" del Mdp; costui sa bene che se quel partito corresse da solo, con il suo candidato uninominale, il suo voto per Mdp potrebbe determinare una sconfitta del centrosinistra nel collegio uninominale a favore della destra o del M5S; se Mdp fosse viceversa in coalizione, quello stesso elettore sarebbe spinto a votarlo più volentieri, perché il suo voto in questo caso non favorirebbe né il centrodestra né il Movimento cinque stelle.

Circa la governabilità si può presumere che, data l'attuale situazione politica e dato il numero esiguo dei collegi uninominali, essi non consentiranno l'emersione di una chiara maggioranza. Tuttavia, il maggior radicamento locale di centrodestra e centrosinistra, unito al rilievo dato alle coalizioni, finirà probabilmente per determinare una sovrarappresentazione, per questa quota, sia del centrodestra sia del centrosinistra. In definitiva, sotto questo aspetto specifico, si può parlare di un meccanismo che opera, unilateralmente, a svantaggio del Movimento 5 stelle.

Vi è inoltre il problema, cui si è già accennato, del "capo politico", problema che risiede nella possibilità di indicare per questo ruolo chi non può neanche candidarsi a deputato o chi comunque non potrebbe assumere quel ruolo, così come quello di un incarico di governo, per espressa previsione di legge. Poiché il "capo politico" è anche colui che di fatto risulta, agli occhi degli elettori, come il candidato a svolgere il ruolo futuro di Presidente del Consiglio, va da sé che la

possibilità in questione si presta a essere utilizzata, all'occorrenza, per realizzare vere e proprie "frodi" elettorali.

In estrema sintesi e per concludere, il testo di legge approvato dal Parlamento realizza un sistema elettorale che, da un lato, si rivela incapace di garantire governabilità e, dall'altro lato, finisce nondimeno per indebolire ulteriormente la rappresentatività parlamentare.

5. I possibili profili di incostituzionalità

Un primo aspetto di possibile tensione tra il testo in parola e il dettato costituzionale attiene alla descritta trasmissione del voto dal candidato uninominale alle liste, meccanismo che sembra confliggere con i principi del voto personale (art. 48 Cost.) e diretto (art. 56 Cost.). Infatti, gli elettori che non votano una lista finiscono per delegare il proprio voto agli elettori che scelgono la lista. Costoro, dunque, si interpongono tra il voto dell'elettore e la sua destinazione finale a favore di una o dell'altra lista, così che il voto non è più né diretto né personale. Analogamente, gli stessi principi costituzionali sembrano essere violati anche dalle regole attinenti al trasferimento dei voti delle liste che sono rimaste al di sotto delle soglie di accesso ai seggi a favore delle altre liste che appartengono alla medesima coalizione.

Un altro principio con cui il sistema elettorale in questione pare confliggere è il principio di uguaglianza. Anzitutto il principio in questione stride con il meccanismo della necessaria congiunzione del voto: i voti degli elettori di un candidato uninominale vincente – i quali hanno pertanto già trovato rappresentanza – vengono contati un'altra volta, visto che sono utili anche ai fini dell'aggiudicazione di un seggio della quota proporzionale. Per ovviare a questi problemi sarebbe stato necessario introdurre o il voto disgiunto, così che tutti gli elettori abbiano due voti, o lo scorporo, utilizzato ai tempi del c.d. Mattarellum.

Altre previsioni che stridono con il principio di uguaglianza sono quelle che attengono al Trentino-Alto Adige. Infatti, in un sistema come quello proposto, il solo strumento che potrebbe adeguatamente soddisfare le esigenze di tutela della minoranza linguistica senza scadere nell'irragionevolezza sarebbe quello dell'esenzione dalla soglia nazionale del 3%. Da questo punto di vista, appaiono illegittime le disposizioni speciali che creano in Trentino-Alto Adige un numero di collegi uninominali davvero sproporzionato rispetto a quello delle altre circoscrizioni (6 su 11 alla Camera, addirittura 6 su 7 al Senato). Viceversa, la soglia del 20% che deve essere raggiunta nella circoscrizione, perché le minoranze linguistiche possano accedere alla ripartizione dei seggi, è irragionevolmente alta e, pertanto, sembra parimenti incostituzionale. Una soglia così alta sembra essere stata pensata al solo scopo di escludere ogni efficace concorrenza tedesca alla Svp. Di irragionevolezza e di violazione del principio di uguaglianza si può parlare anche con riferimento alla presenza di un collegio proporzionale per l'attribuzione di un solo seggio al Senato. In Trentino-Alto Adige, infatti, con riferimento al Senato è stato costruito un sistema con 7 collegi uninominali, di cui 6 corrispondenti, ciascuno, a un sesto della popolazione e un settimo che la raduna integralmente, con la conseguenza che l'effetto maggioritario nei collegi uninominali è replicato ed enfatizzato nel cosiddetto collegio plurinominale.

Altra norma costituzionale che entra in potenziale rotta di collisione col sistema elettorale di cui si discute è quella che, all'ultimo comma dell'art. 56 Cost., stabilisce il numero dei seggi che debbono essere assegnati alle circoscrizioni (non importa che vengano denominate "circoscrizioni" o "collegi plurinominali"). Il sistema dei collegi plurinominali di modeste dimensioni (funzionale a introdurre liste corte in modo da consentire che siano bloccate) realizza, infatti, un sistema che produce slittamenti consistenti di voti e seggi da un collegio all'altro.

Il meccanismo sembra violare, ancora una volta, anche il principio di uguaglianza del voto, posto che in alcuni collegi si eleggerà un deputato di una lista con 10.000 voti mentre potrà capitare che, nello stesso collegio, l'altra lista ottenga ugualmente un seggio anche con 100.000 voti.

Un altro profilo di incostituzionalità attiene al principio di conoscibilità dei candidati. È solo rispettando questo principio che, come ha chiarito anche la Corte costituzionale, nella sentenza sul c.d. Porcellum, la n. 1 del 2014, si possono adottare liste bloccate. Ma se il voto di un elettore può produrre seggi in un altro collegio, come si può affermare che quell'elettore conosceva anche la relativa lista? In realtà il progetto di legge approvato realizza un sistema in cui la lista è lunghissima, pari all'insieme di tutte le liste di una medesima coalizione.

Infine resta il nodo dell'art. 57, cui si è già accennato. Il sistema introdotto per il Senato prevede sbarramenti calcolati a livello nazionale il che non può non sollevare un dubbio di incostituzionalità con riguardo alla previsione per cui l'elezione senatoriale debba essere «a base regionale».

6. Quelle che sarebbero state auspicabili modifiche.

Tra le proposte di modifica che sarebbero state auspicabili, e peraltro già formulate da alcuni attori politici, vi è anzitutto quella che mirava a riscrivere interamente il sistema sinora descritto allo scopo di offrire un'alternativa politicamente chiara e costituzionalmente legittima al legislatore in materia elettorale. Aveva certamente queste caratteristiche la precedente proposta relativa a un modello ispirato al sistema elettorale presente in Germania, cioè a un modello coerente, rodato e apprezzato, con una base essenzialmente proporzionale dotata di adeguati e proporzionati correttivi. Questo sistema sarebbe stato peraltro preferibile anche sotto il profilo politico, dal momento che è quello sul quale si era già realizzata una amplissima convergenza delle forze politiche presenti in Parlamento. Va sottolineato, in proposito, che, contrariamente a quanto suggerito dalla narrazione di parte e cronachistica, non esisteva alcun reale ostacolo a che si tornasse al modello tedesco. Come accennato in apertura, infatti, l'accordo di giugno 2017 era saltato soltanto perché il Partito democratico aveva giudicato inaccettabile l'approvazione a scrutinio segreto dei due identici emendamenti relativi al solo Trentino-Alto Adige. Paradossalmente, oggi, il progetto di legge approvato risulta, completamente modificato, salvo proprio quella previsione sul Trentino-Alto Adige, la quale (almeno formalisticamente) viene rispettata.

Tornare al modello tedesco avrebbe significato dunque non soltanto optare per uno strumento tecnicamente migliore ma altresì scegliere la via maestra della maggiore convergenza parlamentare

possibile sulla legge elettorale, posto che quel modello era sostenuto anche dal maggior Gruppo di opposizione.

Questa strada pare tuttavia ormai impraticabile. Allo stesso modo è ormai impossibile sperare di vedere approvate alcune delle possibili proposte emendative volte, quantomeno, a ridurre gli effetti delle storture della disciplina approvata. A questo scopo si sarebbe potuto considerare: l'introduzione del voto di preferenza; l'introduzione di una doppia scheda per distinguere l'elezione dei candidati nella parte maggioritaria dei collegi uninominali da quelli della parte proporzionale delle liste plurinominali; l'introduzione dello scorporo dei voti che hanno già ottenuto rappresentanza nei collegi uninominali, affinché non si violi il principio di uguaglianza degli elettori; l'introduzione del voto disgiunto sulla stessa scheda tra candidati uninominali e liste plurinominali; il divieto delle pluricandidature; l'obbligo per le forze che vogliano unirsi in coalizione di presentarsi agli elettori con lo stesso programma e con un unico leader; la modificazione delle disposizioni speciali sul Trentino-Alto Adige (con particolare riguardo al Senato); la previsione di accorgimenti per evitare che i collegi uninominali siano disegnati su indicazione del Governo o per limitarne la discrezionalità in tale operazione; la preclusione della possibilità di indicare quale "capo politico" chi, in base alle leggi vigenti e quindi anche alla c.d. Legge Severino, non possa essere candidato come parlamentare o non possa assumere incarichi di governo. In generale, molte altre sarebbero potute essere le possibilità, già formalizzate in varie proposte, per garantire la trasparenza e l'affidabilità del voto.