

Il cosiddetto “Italicum”. Lineamenti generali e primi aspetti critici

di **Jan Sawicki** - *Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, docente a contratto nell'Università Cattolica di Milano*

Queste brevi note hanno il solo scopo di dare descrizione degli aspetti tecnici più salienti del nuovo sistema elettorale per la Camera dei deputati attualmente all'esame del Parlamento, mentre si rinvia ad altro contributo per alcune considerazioni più critiche al riguardo.

Utilizzando la tecnica legislativa ormai invalsa della novella del d.p.r. n. 361/1957, il c.d. *Italicum*, recante «Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati» – mentre si scrive nella forma dell'Atto Senato n. 1385, all'esame di questo ramo del Parlamento – è stato sfrondato, nel corso dell'esame presso la Camera, da ogni riferimento alla modifica della legislazione elettorale concernente il Senato.

Per quanto riguarda l'assegnazione dei seggi ai territori, la precedente suddivisione in circoscrizioni di impianto esclusivamente regionale o sub-regionale è sostituita da un'altra (art. 1, comma 3 del progetto), che prevede un riparto doppio effettuato prima su base regionale e che successivamente, nell'ambito di ciascuna circoscrizione regionale, dispone un'ulteriore procedura di assegnazione dei seggi a un notevole numero di collegi plurinominali – ma non più di 120 –, la cui composizione deve essere determinata nel rispetto dei risultati dell'ultimo censimento effettuato dall'Istat e in modo tale da assegnare in ciascuno di essi un numero di deputati non inferiore a tre e non superiore a sei.

E' il lunghissimo comma 17 dell'art. 1 del progetto a entrare nel merito del sistema elettorale in senso stretto, che introduce le modifiche di maggiore rilievo alle norme contenute nella l. 270/2005. La tecnica adoperata è ancora quella di dare priorità di applicazione ai criteri di ammissione delle liste al riparto dei seggi, in altri termini alle clausole di esclusione; e solo in seguito di procedere alla determinazione dei rapporti di forza tra le liste e le coalizioni di liste ammesse all'assegnazione dei seggi stessi.

Fatte le debite eccezioni per le liste espressione di minoranze linguistiche riconosciute – e tenuto conto dei 12 seggi assegnati alla circoscrizione Estero nonché di quelli spettanti al Trentino-Alto Adige –, sono ammesse al riparto dei seggi: a) tra le coalizioni di liste, solo quelle che su scala nazionale abbiano ottenuto almeno il 12 per cento dei voti validi e al cui interno almeno una lista collegata abbia riportato almeno il 4,5 per cento; b) tra le liste non coalizzate, solo quelle che abbiano ottenuto almeno l'8 per cento di voti validi; c) le liste coalizzate ma ricomprese nell'ambito di coalizioni di liste che non abbiano raggiunto il 12 per cento, a condizione però che dette liste abbiano singolarmente ottenuto l'8 per cento.

Sotto questo aspetto, si riproduce un meccanismo alquanto simile a quello già in vigore¹, salvo l'innalzamento sistematico, ma non simmetrico, delle soglie per l'ammissione. In primo luogo diventa pressoché proibitivo, e con pochi termini di paragone nel mondo democratico, l'accesso per liste che non intendano entrare in coalizione (o con cui altri non intendano coalizzarsi). L'asimmetria dell'innalzamento generalizzato si rileva poi dal fatto che esso è proporzionalmente minore per le coalizioni rispetto a quanto sia per le singole liste, di modo che all'interno di una coalizione debole diviene proporzionalmente più alta la prevalenza imposta alla sua lista più forte.

Operate le implicite esclusioni per effetto delle esplicite clausole di ammissione, al riparto dei seggi tra le liste e le coalizioni di liste ammesse si procede con il metodo del quoziente elettorale nazionale e dei resti più alti. Se la coalizione o la singola lista più votata ha ottenuto almeno il 37 per cento dei voti, e nel caso aggiuntivo – improbabile ma non impossibile – che per effetto delle soglie di esclusione essa abbia già ottenuto ‘naturalmente’ almeno 340 seggi, o un numero degli stessi pari almeno alla percentuale dei voti incrementata di 15 punti percentuali, allora si procede al riparto dei seggi tra tutte le liste e coalizioni ammesse facendo semplicemente uso del quoziente nazionale e dei maggiori resti, uniforme per tutti. Ciò vuol dire che non è necessario applicare nessun ‘premio di maggioranza’.

Se, come molto più probabile, la percentuale di voti suddetta è stata raggiunta ma questa non si è tradotta nella prescritta maggioranza di seggi, per procedere ad una prima assegnazione dei seggi nella distribuzione nazionale è necessario applicare alla lista o coalizione più votata il quoziente elettorale nazionale di maggioranza, dato dal rapporto tra i voti da questa ottenuti e il numero di 340, mentre a tutte le restanti coalizioni o singole liste ammesse al riparto dei seggi si applica il quoziente elettorale nazionale di minoranza.

Nell'ipotesi in cui nessuna coalizione o singola lista abbia ottenuto almeno il 37 per cento dei voti validi nazionali, si procede a un turno di ballottaggio tra le liste o le coalizioni di liste che abbiano ottenuto al primo turno le maggiori cifre elettorali nazionali. In questo caso il numero di seggi assegnati alla lista o coalizione vincente al secondo turno si arresta a 321 (e *pour cause*: un argomento che merita approfondimenti). Anche in questo caso si applica a tutte le liste o coalizioni di lista, perdenti ma ammesse al riparto dei seggi, il quoziente elettorale di minoranza.

Per quanto riguarda la formula adottata, o sistema elettorale in senso stretto, la preferenza per il metodo Hare del quoziente naturale e dei maggiori resti sarebbe di per sé l'antitesi di un sistema maggioritario, mentre tende semmai a una proiezione proporzionale-speculare dei rapporti di forza interpartitici, specie se – con la scelta attualmente effettuata – la prima ripartizione dei seggi viene operata su base nazionale. E' evidente che tale meccanismo subisce però delle attenuazioni notevoli, e al limite in parte contraddittorie con le premesse stesse, se vengono al contempo previste forme artificiali e tra loro combinate di esclusione delle liste minori e di premiazione della più forte tra le minoranze. Rimane però fermo che sono ‘proporzionali’, almeno tra loro, i rapporti di forza tra tutte le liste che non siano risultate vincitrici della contesa e che però siano state in grado di accedere al riparto dei seggi (è questo un dato non del tutto scontato sul piano della comparazione tra formule elettorali).

Naturalmente, quanto più forti siano tali meccanismi ‘correttivi’ tanto più contraddetta è la natura ‘proporzionale’ del sistema. E questa è la linea di tendenza che si accentua nel passaggio

¹ Come già rilevato da F. Lanchester, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, Osservatorio dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, <http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Lanchester%202014.pdf>

dalla l. 270/2005, prima della sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale, al sistema attualmente in discussione, anche detto 'Italicum'.

Che questa sia la linea di tendenza è confermato da un primo fatto di evidenza immediata e non è smentito da una seconda circostanza, meritevole di una considerazione più approfondita. L'evidenza sta nell'innalzamento delle soglie – rispetto al sistema tuttora in vigore, che in ciò è rimasto inalterato anche dalla sentenza sopra citata – che è necessario superare per accedere alla rappresentanza. Senza contare il Senato, escluso per azzardo calcolato come elemento problematico della riforma, anche con riferimento alla sola Camera va rilevato che l'impianto concettuale rimane del tutto analogo a quello precedente, dove però, rispetto a quello, oltre a elevare le soglie di accesso per liste e coalizioni, viene rimossa l'eccezione per le liste più forti 'sotto soglia' prevista invece in precedenza. Di per sé una decisione del genere comporta un incremento molto elevato della percentuale complessiva di voti potenziali che non saranno produttivi di alcuna rappresentanza, ed eleva oltremodo la barriera che separa le formazioni selezionate per entrare alla Camera da quelle che se ne troveranno escluse, producendo delle conseguenze sull'eguaglianza del voto 'in uscita' che rischiano di non essere minori di quelle spesso paventate nei sistemi maggioritari, e che possono rasentare dubbi di costituzionalità. Questa innovazione peraltro non crea ma accentua oltre misura il fenomeno, se si vuole paradossale, delle liste i cui voti concorrono a determinare l'esito elettorale generale ma sono escluse in prima persona dall'assegnazione dei seggi. Ed è il caso di osservare per inciso che in genere le clausole di esclusione o soglie di sbarramento vengono applicate nell'ambito di formule non maggioritarie proprio a fini di profilassi nei confronti di temuti eccessi di frammentazione e dispersione del quadro politico, ma vi sono forti ragioni per dubitare che l'Italicum, un sistema vocato addirittura ad assicurare una maggioranza a tutti i costi – *majority assuring* – rientri in questa famiglia di sistemi. Proprio in ragione di questo si può aggiungere che se può essere giustificato l'incremento delle soglie per le liste coalizzate, attualmente piuttosto ridotte, non sembrano esservi sufficienti giustificazioni sul piano sistemico per la scelta di elevare del pari, e meccanicamente, le soglie imposte a partiti non coalizzati. E proprio in considerazione della sent. 1/2014 (e in particolare del 3.1 nel «Considerato in diritto») occorre chiedersi se il monito che li viene rivolto a rispettare «il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti» - in particolare dagli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. –, come contropartita dell'esigenza di governabilità, possa essere considerato rispettato per il solo fatto che stavolta il legislatore è stato attento a non inserire la formula «in ragione proporzionale» nel corpo dell'art. 1 del d.p.r. 361/1957, come invece fu fatto con la l. 270/2005, creando dunque minori aspettative sotto quei profili costituzionali.

Vi è poi una circostanza aggiuntiva, come si accennava, che conferma la permanenza di meccanismi premiali così forti da consentire in ogni caso alla più forte tra le minoranze di comprimere tutte le altre. L'introduzione di una soglia minima di voti come condizione necessaria e sufficiente a far scattare il premio di maggioranza, e il livello al quale collocare detta soglia – temi caldi più di ogni altro nella contesa – hanno un senso a condizione che si assuma che, se nessuno raggiunge quella soglia, si applichi una formula di trasformazione dei voti in seggi che, pur essendo più o meno selettiva, sia la medesima per tutti i contendenti. Ma la previsione di un turno di ballottaggio tra le due liste o coalizioni più votate al primo turno, con una forzata e formalistica maggioranza assoluta di voti ottenuta dalla coalizione vincitrice al secondo turno (e senza possibilità di 'apparentamenti'), occulta in realtà il fatto che la corrispondente maggioranza di seggi sia assegnata a fronte di una consistenza reale di consenso che al primo turno è risultata inferiore persino alla soglia minima di voti necessaria per l'attribuzione del premio in quel contesto. E data

l'assegnazione in blocco di un numero assai consistente di seggi con un sistema di lista che ha pochi termini di paragone, la comparazione tra percentuale di seggi assegnati in ballottaggio e percentuale di voti conseguiti al primo turno appare giustificata in questo caso più che in ogni altro.

La complessità tecnica del sistema pare poi ulteriormente aggravata rispetto a quello precedente sotto il profilo dell'assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni. In primo luogo va considerato che sono state necessitate di compromesso tra forze politiche di varia dimensione e collocazione a impedire non solo il ripristino dei collegi uninominali introdotti per volontà referendaria fin dal 1993, ma anche l'assegnazione dei seggi esclusivamente su base territoriale. Tale ultimo criterio avrebbe presentato maggiore semplicità tecnica sia per il minor numero di passaggi da operare per effettuare l'allocazione dei seggi e ottenere la corrispondenza tra risultati nazionali e risultati territoriali, sia per la comprensibilità stessa da parte degli elettori. Ma esso presentava l'inconveniente di essere troppo selettivo: non tanto in generale, viste le soglie di sbarramento comunque adottate, quanto in particolare per qualche medio-piccola formazione i cui voti parlamentari sono apparsi indispensabili per far approdare il compromesso e i cui interessi sono stati per ciò stesso considerati meritevoli di protezione.

Si è creata così una strana modalità di attuazione del dettato della sent. 1/2014 della Corte costituzionale, laddove questa censura l'attribuzione dei seggi esclusivamente in base a liste bloccate suggerendo che essa debba avvenire almeno in parte secondo altre modalità, in ogni caso tali da consentire la conoscibilità degli eligendi da parte degli elettori². In base a libera interpretazione – e in ossequio al dogma dell'inammissibilità per le elezioni politiche di quello stesso voto di preferenza che seguita a permanere indisturbato per le amministrative, per le europee e in gran parte a livello regionale – si è ritenuto che ciò comportasse l'ammissibilità di liste bloccate purché esse fossero 'piccole', pur se la Corte non lo ha affermato se non in maniera alquanto indiretta né tanto meno abbia specificato di quanto esse debbano essere corte. E secondo il progetto in discussione le liste sono in effetti corte, senza dubbio in modo da comportare una sufficiente conoscibilità da parte di elettori interessati a esercitare il proprio diritto politico.

Senonché proprio la tanto ricercata conoscibilità rischia ora di perdere una parte del proprio significato. L'esigenza di contemperare la ripartizione dei seggi tra partiti a livello nazionale con le liste bloccate brevi ha imposto un meccanismo quanto mai complesso di redistribuzione dei seggi a doppia cascata, dal livello nazionale a quello in circoscrizioni regionali e da questo in collegi plurinominali di ridotte dimensioni. Così facendo si è bensì garantita una più puntuale capacità per l'elettore di determinare con il suo voto i risultati nazionali, ma lo si è fatto a detrimento parziale, e però inevitabile, della possibilità per lo stesso elettore di determinare direttamente chi siano gli eletti a livello locale. Questo effetto si può produrre con riferimento a partiti di vario peso elettorale; d'altra parte, se la lista corta avesse dovuto fungere da incentivo per i partiti a presentare candidature di qualità, la relativa incertezza dell'impatto reale sul risultato a livello di collegio di una candidatura di prestigio rischia ora di contraddire almeno in parte lo stesso incentivo.

Accanto alla questione dei collegi plurinominali si è posta quella relativa al numero massimo di candidature consentito ad ogni persona in ciascuno di essi. Sotto questo aspetto, si è scelto di

² A non semplificare la situazione, come sottolinea A. Pace, *La condanna del Porcellum*, Osservatorio dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, <http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/La%20condanna%20del%20Porcellum%20.pdf>, giunge ora la sentenza con cui la Corte di cassazione applica ai fatti di causa il dispositivo della sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale. La pronuncia della Cassazione, oltre a formulare considerazioni aggiuntive in merito alla legittimazione dell'attuale Parlamento, sembra lasciare poco spazio di alternativa per la previsione di un voto di preferenza.

mettere fine all'usanza, finora consentita in forza di legge, di presentare la capolista di una singola persona, in genere il leader, in tutte o quasi le circoscrizioni, abitudine invalsa in tutte le recenti consultazioni per quasi tutti i partiti. La decisione è molto opportuna e pone termine a un costume politico che dava luogo a una distorsione della rappresentanza – proporzionalmente più grave nei partiti minori – con abusi di potere esercitati di fatto da parte delle stesse leadership, messe in grado di determinare la composizione dei gruppi parlamentari tramite il gioco delle opzioni. In ogni caso, è consentita a ciascuno la candidatura in un massimo di otto collegi plurinominali. Se questo compromesso impedisce alle segreterie politiche di alterare dal centro un carattere anche comprensibilmente territoriale della contesa politica, esso consente però ai leader dei partiti medio-piccoli – se coalizzati – o medi – se in corsa come liste singole – di godere di un margine di relativa certezza in merito alla loro elezione, a maggior ragione se considerata l'imprevedibilità degli esiti a livello locale.

Per quanto riguarda l'alternanza di genere, l'opzione che per il momento prevale è quella di ammettere una composizione delle liste che a livello di circoscrizione non ammetta più del 50 per cento di candidati di ciascun sesso, e che nei collegi plurinominali non ammetta più di due candidati consecutivi dello stesso sesso.

Non sembrano poi essere stati superati i problemi da cui erano sempre state affette, per così dire 'sottotraccia', le leggi precedenti. Ci si riferisce al complesso problema della c.d. allocazione biproporzionale dei seggi – questione matematica ma che ha forti implicazioni sul piano della rappresentanza – per il quale avviene facilmente che la somma dei seggi da attribuirsi in linea teorica alle coalizioni e alle singole liste su scala nazionale può non coincidere con quella poi effettuata nelle circoscrizioni (e ora anche nei collegi); e per altro verso la somma dei seggi assegnati alle diverse liste in ciascuna circoscrizione (e ora collegio) può non coincidere con il numero di seggi che la legge stessa assegna alla circoscrizione. Queste eventualità, che si presentano spesso in sistemi a distribuzione dei seggi territoriale come mera ricaduta di un previo riparto nazionale, richiedono l'applicazione di algoritmi o formule matematiche che rasentano la quadratura del cerchio al fine di evitare che l'applicazione scrupolosa di alcune parti della legge comporti la mancata applicazione di altre disposizioni. Una volta di più, come nel caso della l. 270/2005, sono stati previsti dei meccanismi di compensazione tra coalizioni e liste eccedentarie e deficitarie, che però si applicano fino ad esaurimento dei seggi compensabili con parti decimali del quoziente, ma non consentono operazioni analoghe quando sarebbe necessario fare uso anche dei quozienti stessi, come può capitare, dando luogo a distorsioni potenzialmente significative.

Un altro aspetto critico del progetto, anche se non dovrebbe dar luogo a problemi pratici di applicazione, è riconnesso all'eventuale turno di ballottaggio. Qui possono venire alla luce distorsioni politiche sul piano della tanto ricercata rappresentanza territoriale, anche se dal punto di vista della legittimità costituzionale esse potrebbero trovare formalisticamente un salvataggio. Poiché il ballottaggio ha carattere nazionale, e si disputa tra le due liste o coalizioni di liste più votate al primo turno, ma l'assegnazione dei seggi ha anche – come noto – una forte impronta territoriale, in una situazione di sostanziale equilibrio o parità tra due o tre blocchi elettorali è evidente che in numerose situazioni gli elettori potrebbero trovarsi sulla scheda, al secondo turno, due schieramenti che, nel collegio di riferimento, non risulterebbero essere i più votati al primo. Una caratteristica dei sistemi che ammettono un secondo turno di votazione, infatti, è che in esso – di norma basato su collegi uninominali – compaiono sempre i candidati che al primo turno avevano riportato il maggior numero di voti, e la scelta sottoposta agli elettori, seppur finalizzata anche a serrare i ranghi a livello nazionale, è sempre la risultante di una serie di elezioni locali. In questo

caso, invece, potrebbe apparire qualche attrito tra l'esigenza di decidere a livello nazionale e quella di esaltare il rapporto eletti-elettori.

A conclusione di queste note, viene spontaneo osservare che il maggiore difetto del progetto in discussione è però forse insito nella stessa sospensione del suo esame e nell'incertezza circa la definitiva adozione. Sarebbe preferibile che in materie di questo tipo, una volta presa una decisione questa fosse mantenuta, e si evitassero ondeggiamenti legati alle esigenze continuamente cangianti degli attori politici.