

Senato della Repubblica
Commissione affari costituzionali
Seduta del 19 ottobre 2017
Sul disegno di legge in materia elettorale

*

Beniamino Caravita
Ordinario di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma

Ringrazio il Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato per avermi dato l'occasione di esprimere in questa sede la mia opinione sulla legge elettorale in discussione. Nella necessaria sintesi di questi interventi, presento alcune premesse di metodo e alcune conclusioni di merito.

I. Premesse di metodo.

1. I sistemi elettorali sono sempre complicati. Quando trentacinque anni fa iniziai a studiare i sistemi elettorali, in Svezia si applicava - non so se ancora adesso - un metodo del divisore, denominato - dal nome del suo ideatore - St. Laigüe corretto, in quanto le cifre elettorali si dividevano, fino a completare l'individuazione delle liste a cui spettavano i seggi, per 1,4, 3, 5, 7, ecc. Ma certo non è semplice il sistema australiano di voto singolo trasferibile. O il sistema di voto adottato in Italia per il Senato fra il 1948 e il 1992. I sistemi elettorali che oggi ci sembrano semplici sono peraltro il frutto di continue modifiche storiche, come nel Regno Unito, o di continui interventi giurisdizionali, come in Germania. E se il sistema elettorale non è semplice, ne deriva che nessun sistema assicura l'immediata conoscenza del risultato del proprio voto, e nessun sistema assicura che non si verifichino mai fenomeni per cui il voto espresso non riesce a ricadere sul risultato nel modo previsto dall'elettore: nel sistema tedesco, reso totalmente proporzionale a seguito degli interventi del Tribunale costituzionale tedesco l'elettore che vota un partito che rimane al di sotto del 5% vede nullificata la sua manifestazione di voto; altrettanto succede per

l'elettore spagnolo che esprime il suo voto a favore di un partito che raccoglie pochi voti nel suo collegio; o per l'elettore britannico che vota laburista in un collegio dove i vincono i conservatori. La questione è stata tradizionalmente risolta dai giudici costituzionali con l'argomento per cui non c'è un obbligo costituzionale di eguaglianza del voto in uscita, cioè per quanto attiene al peso del voto nella determinazione del risultato finale: altrimenti, come è facile capire, non sarebbe possibile nessun altro sistema se un sistema perfettamente proporzionale in cui i seggi vengono distribuiti sulla base di un unico collegio nazionale.

2. La modifica dei sistemi elettorali non dà quasi mai i risultati che si prefigge chi modifica - specie se all'ultimo momento utile (evento che le raccomandazioni internazionali vorrebbero evitare: ma si tratta di raccomandazioni che non integrano un parametro di costituzionalità) - la legge elettorale. E ciò per la semplice e banale ragione che tra sistema elettorale e sistema politico vi è sempre un rapporto circolare di reciproca influenza. Il sistema politico si (ri)modella sulla base della legge elettorale adottata, modificando l'offerta politica in un modo che *a priori* non è identificabile. Gli apprendisti stregoni che pensano di costruire sistemi elettorali che favoriscano questa o quell'altra soluzione politica quasi sempre ne escono scottati. Chi si lamenta oggi ben potrebbe beneficiare della legge criticata.
3. Non tutte le critiche politiche possono e debbono diventare critiche di costituzionalità: si assiste troppo spesso a tentativi di forzare i parametri costituzionali o di adottare interpretazioni cervellotiche per giungere a costruire paradossali incostituzionalità. Tra le tante che si sentono dire quella seconda cui le liste bloccate violano l'art. 51 Cost., sulla parità di accesso alle cariche politiche: la stessa Corte costituzionale, nella nota sentenza 35 del 2017, ha dichiarato l'illegittimità delle liste bloccate, in quanto troppo lunghe, non già sotto altri profili. Purtroppo, la Corte costituzionale italiana - malamente imitando quella tedesca - ha aperto una strada pericolosissima di controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali, che rischia

di condurci in un vicolo cieco di continui ricorsi. La stessa Corte sta comunque dando qualche segnale di ripensamento: nella sentenza n. 35 del 2017 sono numerose le dichiarazioni di inammissibilità di questioni di legittimità costituzionale non chiaro nei loro presupposti ovvero basate su ipotesi teoriche o ancora prive di riscontri interpretativi solidi. Insomma, anche la Corte sta iniziando a “bacchettare” l'utilizzo un po' casuale e strumentale degli argomenti di incostituzionalità.

4. Nell'attuale situazione italiana, dopo la bocciatura del referendum e il mantenimento del bicameralismo paritario e perfetto con le due Camere poste su di un piede di assoluta parità sia nel procedimento legislativo che nel rapporto di fiducia, la scelta di una legge elettorale maggioritaria per ambedue le Camere non è sostenibile, giacché il rischio di maggioranze diverse fra l'una e l'altra Camera è troppo elevato. Naturalmente, non è possibile il paragone con i sistemi presidenziali in cui le due Camere possono avere composizioni diverse, giacché l'esecutivo non si basa sul rapporto di fiducia con le Camere. Nella fase 1948-1992, eventuali risultati diversi tra le due Camere non avevano influenza in ragione della centralità della Democrazia cristiana nel sistema politico. Nel periodo 1994-2013, in cui le elezioni si sono svolte con sistemi variamente maggioritarie, solo in due casi su sei le elezioni hanno prodotto maggioranze omogenee nelle due Camere. Oggi, rischiare Camere con maggioranze diverse mi sembra istituzionalmente irresponsabile.

II. Argomenti di merito

1. A mio giudizio, come già sostenuto in precedenti occasioni, si sarebbe potuto andare al voto con i moncherini derivanti dalle sentenze della Corte costituzionale, le quali devono essere in materia elettorale autoapplicative e per definizione non possono aver creato leggi incostituzionali: ma certo non sarebbe stata una bella immagine quella di vedere un Parlamento incapace di approvare una legge elettorale. Era stata da più parti prospettata la soluzione di introdurre un premio di maggioranza anche al Senato nel

caso in cui una lista avesse ottenuto il 40% dei voti: tale soluzione non appare tuttavia praticabile per le ragioni esposte appena più sopra.

2. Il testo in discussione ha alcuni sicuri aspetti positivi:

- è frutto di un intervento meditato del legislatore e corregge alcune disfunzioni del sistema elettorale che rimanevano a seguito delle sentenze della Corte costituzionale;
- omogeneizza le due leggi elettorali di Camera e Senato, per la prima volta dal 1948; dopo il referendum, questo elemento - finora sottovalutato - assume una particolare importanza, giacché è difficile pensare che in un periodo di tempo medio-breve qualcuno possa pensare di mettere mano ad ipotesi di differenziazione del bicameralismo italiano;
- mantiene un minimo di tensione maggioritaria, compatibile con la situazione di bicameralismo paritario, spingendo i partiti a costruire coalizioni e introducendo una clausola di sbarramento importante; dipenderà poi dal voto capire se una lista o una coalizione raggiungerà la maggioranza assoluta dei seggi in ambedue le Camere: ci sono sì previsioni secondo cui questa evenienza sarà difficile, anche se non impossibile, ma costruire una critica sulla difficoltà di raggiungere un tale risultato appare veramente un processo alle intenzioni;
- reintroduce una quota significativa di collegi uninominali, permettendo una scelta personalizzata, senza cedere sulle preferenze; non credo personalmente che le preferenze vadano demonizzate, ma non posso non ricordare che nel 1991 si votò per ridurre le preferenze e che le preferenze, da un lato, innalzano il costo delle campagne elettorali, dall'altra possono diventare facili strumenti per ipotizzare l'esistenza della fattispecie penale "voto di scambio".

3. Al testo vengono mosse alcune principali critiche di principio, che sembrano però in larga misura superabili:

- si dice che la nuova legge elettorale non costruisce maggioranze in grado di garantire la governabilità; per questa critica, vale la risposta data più so-

pra: in un sistema di bicameralismo perfetto, premi di maggioranza o altri meccanismi per assicurare il raggiungimento della maggioranza di voti non sono possibili; d'altra parte, nella attuale situazione politica, nemmeno un sistema maggioritario uninominale plurality assicura un risultato maggioritario, giacché tutto dipende dalla distribuzione territoriale del voto;

- molti critici lamentano l'assenza del voto di preferenza: su questo profilo si può richiamare quanto ricordato sopra. In realtà, nel rispetto di quanto richiesto nella sent. 35 del 2017, i candidati delle circoscrizioni plurinomiali - pur bloccati, e ciò non ridonda in incostituzionalità, così come non sono incostituzionali le pluricandidature, secondo quanto stabilito dalla sent. 35 del 2017 - sono facilmente conoscibili, non potendo essere più di quattro per ogni lista coalizzata (l'argomento secondo cui, se vi sono 5-6 liste coalizzate, l'elettore si troverebbe di fronte cinque-sei elenchi di candidati, cosicché il risultato sarebbe quello di una mega-lista, in cui i singoli candidati sarebbero irriconoscibili, sottovaluta l'intelligenza dell'elettore: vi sarebbero infatti cinque-sei elenchi di candidati, ogni elenco essendo legato ad un partito, e l'elettore ben può scegliere lista corta da lui preferita);
- un'altra critica, esposta in modi ultimativi, riguarda la mancanza di voto disgiunto, ragione per cui non può votarsi il candidato uninominale di una coalizione e poi liste diverse facenti parte di una coalizione o di un partito diverso. Per rispondere a questa critica valgono tre argomenti: sotto il profilo più concreto si può osservare che nel testo di legge elettorale c'è comunque la possibilità di modulare il voto all'interno della medesima coalizione: il voto può essere dato solo al candidato uninominale, con la conseguenza che il voto si spalmerà su tutte le liste secondo le proporzioni su tutte le liste collegate; oppure può essere dato al candidato uninominale e ad una lista individuata. Sotto un profilo storico, si può ricordare che il voto unico per candidato uninominale e lista era già previsto nella legge Mattarella per il Senato. Sotto un profilo più teorico, vorrei sollevare il dubbio della bontà del voto disgiunto in un sistema parlamentare: il voto unico, infatti, mante-

nendo forte il collegamento tra eletti e partiti è funzionale al buon funzionamento della forma di governo parlamentare, più di quanto lo sia il voto disgiunto, che privilegia il rapporto eletto-territorio a scapito del rapporto eletto-partito, sicuramente favorendo i fenomeni di pellegrinaggio parlamentare che infestano le nostre istituzioni. E, allora, siamo proprio sicuri che il voto disgiunto rispetti l'art. 49 e l'art. 94 e non introduca invece un vulnus rispetto a due articoli, che sono cardine della nostra forma di governo?