



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2016 FASC. III

(ESTRATTO)

**HENRI SCHMIT**

**LE PROSSIME LEGGI ELETTORALI**

12 DICEMBRE 2016

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

## Henri Schmit Le prossime leggi elettorali

**Abstract:** *The next electoral laws. The author reflects on the possible types of electoral regulations to be enacted in Italy after the Constitutional Court's decision on the so-called Italicum electoral law, also in the light of the outcome of the constitutional referendum of 4 December 2016.*

1. L'incompiuta doppia riforma costituzionale ed elettorale, censurata dal voto popolare, ha creato una situazione di estrema confusione, ampiamente prevedibile<sup>1</sup>. L'unica certezza è che il pezzo cardinale che doveva garantire la governabilità del paese e servire da modello alle altre democrazie, l'*Italicum*, approvato con voto di fiducia in maggio 2015<sup>2</sup>, applicabile solo dal 1° luglio 2016 e in attesa di giudizio davanti alla Corte costituzionale, ormai repudiato da tutte le forze in campo, non sarà mai applicato. Se pressoché tutti sono convinti che bisogna cambiare la legge e definire una soluzione per il Senato, è meno chiaro a chi spetta l'iniziativa, quale maggioranza è in grado di approvare quale soluzione e se non saranno alla fine i giudici a doversi sostituire un'altra volta al Parlamento per definire la procedura più importante del gioco istituzionale.

I giocatori in campo sono la massa degli elettori, ormai più diffidenti che mai; i partiti politici, fra cui le due anime del principale partito di governo; i deputati e i senatori, divisi in due maggioranze e due opposizioni alla Camera e al Senato; il presidente del consiglio uscente che rimane segretario del partito di maggioranza e il futuro governo ancora da nominare; la Corte costituzionale giudice della conformità delle leggi elettorali; e infine il Presidente della Repubblica nel suo ruolo di arbitro e garante.

Il verdetto del 4 dicembre ha ridistribuito le carte in tavola togliendo l'iniziativa al governo e riconsegnandola al Parlamento, in particolare alla Camera dove il partito guidato dal promotore della riforma abortita conserva una comoda maggioranza. La crisi di governo esalta il ruolo del Presidente della Repubblica mentre l'inettitudine del Parlamento esalta il potere della Consulta. Il rifiuto popolare della riforma non incide sulla procedura di approvazione comunque bicamerale, obbliga solo a definire anche una nuova legge per il Senato, a meno di accettare la procedura, chiamata *Consultellum*, creata, per necessità istituzionale, dalla Corte nella sentenza 1/2014<sup>3</sup> di censura della precedente legge 270/2005, il così detto *Porcellum*.

La Corte costituzionale, chiamata in causa da tribunali ordinari<sup>4</sup> che devono decidere su numerosi ricorsi individuali, ha preferito in settembre rinviare l'esame dell'*Italicum* a dopo il referendum allungando i tempi dell'incertezza, almeno fino al 24 gennaio<sup>5</sup>. Nonostante il precedente della sentenza 1/2014 e le somiglianze fra l'*Italicum* e il *Porcellum*, la decisione della Corte rimane altamente imprevedibile<sup>6</sup>: censurerà solo i capilista nominati o anche lo stratagemma maggioritario? Censurerà il premio come tale o solo il divieto di alleanze fra liste al secondo turno? Riuscirà ad esprimersi prima di possibili elezioni anticipate o sospenderà il giudizio dopo i primi passi per una

<sup>1</sup> <https://www.land.lu/2016/09/30/catastrophe-annonce>.

<sup>2</sup> Legge del 6 maggio 2015, n. 52; [https://it.wikipedia.org/wiki/Legge\\_elettorale\\_italiana\\_del\\_2015#cite\\_note-1](https://it.wikipedia.org/wiki/Legge_elettorale_italiana_del_2015#cite_note-1); [http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2015-05-08&atto.codiceRedazionale=15G00066&elenco30giorni=true](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2015-05-08&atto.codiceRedazionale=15G00066&elenco30giorni=true).

<sup>3</sup> In <https://www.cortecostituzionale.it/action/SchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1>. La sent. n. 1 del 2014 censura il *Porcellum*, con il quale sono stati eletti i parlamentari di tre legislature, ma conferma la legittimità formale del Parlamento in carica, evitando uno scioglimento immediato e obbligato da parte del Presidente della Repubblica. Nonostante l'illegittimità sostanziale accertata, e da lui stesso causata, il Parlamento ha modificato a maggioranza semplice sia la legge elettorale sia la costituzione.

<sup>4</sup> V. <http://www.giurcost.org/cronache/ORD/Ord.MESSINA-Italicum-17febbraio2016.pdf>; <http://www.giurcost.org/cronache/TORINOTribunale05.07.2016.pdf>; <http://www.giurcost.org/cronache/PERUGIATribunale06.09.2016.pdf>; <http://www.giurcost.org/cronache/TribGenova-ord.15185del2015-italicum.pdf>.

<sup>5</sup> <http://www.giurcost.org/cronache/CorteIITALICUM.pdf>; <http://www.giurcost.org/cronache/Comunicato%2007122016.pdf>.

<sup>6</sup> V. [www.giurcost.org/studi/schmit.pdf](http://www.giurcost.org/studi/schmit.pdf).

nuova legge in uno dei due rami del Parlamento?

A prescindere dalle promesse dei promotori dell'*Italicum* alla minoranza del Partito Democratico, conviene proprio a loro modificare la loro legge che consegnerebbe quasi sicuramente il controllo del parlamento e la direzione del governo al Movimento 5 Stelle. Il fatto che il partito di Grillo, spesso descritto come movimento estremista e populista, inetto a governare il paese, è in realtà considerato da numerosi elettori come la scelta mediana, lo farebbe vincere al ballottaggio di un sistema maggioritario di lista contro entrambi gli schieramenti tradizionali. L'opposizione di destra nutre la stessa preoccupazione del PD, ma mentre Forza Italia vorrebbe ritornare ad un sistema proporzionale, la Lega Nord si oppone a soluzioni non maggioritarie. Lega e Movimento insistono per andare alle urne subito con la legge vigente eventualmente corretta dalla Corte; i parlamentari grillini propongono di approvare subito per il Senato una replica dell'*Italicum* al posto dell'*Consultellum*, mentre PD e FI più credibilmente vorrebbero riproporre al Parlamento una nuova legge elettorale che tenesse conto delle nuove circostanze.

2. La soluzione più naturale sarebbe un'intesa fra i due schieramenti tradizionali interessati a sbarrare la strada al loro avversario comune. Un accordo trasversale mirato rischierebbe poco in termini di censura per incostituzionalità, perché la legge sarebbe applicata senz'altro prima che probabili ricorsi giudiziari obbligheranno la Corte ad esprimersi nuovamente. L'effetto politico di una legge manipolata a danno dello schieramento che è il principale interprete di un'epocale sfiducia dei cittadini nei confronti dell'*establishment* politico, potrebbe tuttavia essere devastante per chi la propone e l'approva. Una *conventio ad excludendum* sarebbe giustamente interpretata come l'ennesimo tentativo di chi sta al potere di ostacolare il gioco democratico e di neutralizzare le preferenze degli elettori a proprio vantaggio, violando il principio della sovranità del popolo.

Sarebbe pertanto preferibile coinvolgere il Movimento nella formulazione delle nuove procedure elettorali. Tutti si ricordano tuttavia le riunioni in *streaming* che servivano più per umiliare la controparte che per ricercare soluzioni; è quindi probabile che per ragioni di tatticismo politico il partito di Grillo non accetterà di partecipare a un dibattito costruttivo. In queste circostanze gli altri partiti per definire una nuova legge elettorale potrebbero partire proprio dalla proposta grillina, battezzata *Democratellum*<sup>7</sup>. Si tratta di un sistema proporzionale di lista in 45 circoscrizioni eterogenee di dimensione variabile, da 1 (Valle d'Aosta) a 42 (area metropolitana di Milano) seggi con una media di 15, senza correzione nazionale, con un voto di preferenza plurale, parzialmente cumulabile sullo stesso candidato, con possibilità di votare candidati di liste diverse e di esprimere non solo voti positivi, ma anche negativi. Il Movimento 5 Stelle propone anche di abolire l'articolo 67 della Costituzione che sancisce il libero mandato dei deputati e dei senatori in modo da rendere gli eletti ad ogni momento individualmente responsabili davanti ai loro elettori, o più prosaicamente davanti alla direzione del loro partito di appartenenza. Le complessità di dubbia utilità e coerenza sono tante e tali da rendere l'intera proposta inaccettabile.

La base del sistema è tuttavia sana e potrebbe servire dopo il clamoroso risultato del referendum per una soluzione di compromesso condivisa dalla maggior parte degli attori politici. In astratto i principi generali, garantiti dalla Costituzione e interpretati dalla Consulta, che qualsiasi futura legge dovrebbe rispettare sono i seguenti:

- Conformità: rispetto dei principi costituzionali in modo da evitare nuove contestazioni giuridiche: art. 48 (diritto degli elettori di decidere con le loro preferenze chi entrerà in parlamento), 51 (diritto di tutti i cittadini eleggibili di concorrere a condizioni di parità) e 67 (garanzia di libero mandato dei parlamentari).

- Equità: equa rappresentazione delle principali forze politiche (art. 49) che nel rispetto del libero mandato (art. 67) dei deputati e senatori sono costrette a trovare soluzioni condivise; il principio vale per la legislazione ordinaria (governo, fiscalità, economia, banche, pubblica amministrazione, scuola, giustizia) e a più forte ragione per una probabile prossima riforma costituzionale.

---

<sup>7</sup> In <https://www.scribd.com/doc/229888063/Democratellum-la-legge-elettorale-del-M5S>.

- Efficienza: evitare un frazionamento eccessivo dei gruppi parlamentari e l'ingovernabilità.
- Semplicità: evitare soluzioni ingegneristiche inutilmente complesse, strumentali per condizionare il voto a danno dei diritti elettorali o per vantaggiare una parte politica a spese di un'altra; nella sentenza 1/2014<sup>8</sup> la Corte parla di 'minor sacrificio' di un valore costituzionalmente rilevante (per esempio l'equa rappresentazione dei partiti o il diritto di voto individuale) causato da misure destinate a favorire un valore presunto opposto (la capacità di decidere di una presunta maggioranza o di partito) e vieta espressamente limitazioni dei diritti costituzionali non indispensabili al raggiungimento degli obiettivi politici (legittimi) prescelti.

In base alle recenti interpretazioni di questi criteri da parte del legislatore e del giudice costituzionale le soluzioni immaginabili sembrano cinque:

- l'*Italicum* riformato, senza capilista bloccati, un sistema ultra-maggioritario di lista nazionale, con o senza premio di maggioranza, con ballottaggio fra le coalizioni che si formano per il secondo turno piuttosto che fra le liste del primo turno;
- l'uninomiale a doppio turno (ballottaggio individuale di collegio), sistema maggioritario classico;
- un maggioritario annacquato, il ripristino della legge Mattarella<sup>9</sup> con 75% dei seggi in entrambe le camere assegnati in collegi uninominali con maggioranza semplice e 25% dei seggi assegnati proporzionalmente, dopo applicazione (per la Camera) di una soglia di sbarramento nazionale del 4%, tenendo conto nel riparto proporzionale dei seggi già assegnati con l'uninomiale;
- un sistema proporzionale nazionale, simile al *Consultellum*, con circoscrizioni, soglie e preferenze dell'*Italicum*, senza capilista, né premio, né ballottaggio;
- infine semplificando e razionalizzando la proposta grillina, un sistema proporzionale di collegio plurinomiale, con voto individuale e di lista in piccole circoscrizioni relativamente omogenee, ritagliate dividendo i collegi più grandi da 6 a 9 seggi dell'*Italicum* in collegi da 3, 4 o al massimo 5 seggi<sup>10</sup>; con candidature individuali su liste con un numero di candidati non superiore a quello dei seggi del collegio e divieto di candidature multiple; con preferenza unica che vale sia per la lista sia per il candidato; con riparto (con formula D'Hondt, che favorisce le liste più votate) dei seggi fra le liste all'interno del collegio, senza correzione nazionale, poi assegnazione all'interno di ogni lista ai candidati più votati.

3. Solo il collegio uninominale e l'ultimo sistema rispettano integralmente i quattro criteri di conformità, semplicità, equità ed efficienza; l'*Italicum*, anche emendato dei suoi vizi più evidenti, è inutilmente complesso rispetto a un sistema uninominale. A causa delle due classi di deputati che crea e del recupero nel calcolo della quota proporzionale dei vantaggi conquistati con l'uninomiale, il *Mattarellum* è ancora più complicato ed insoddisfacente. Il *Consultellum* necessita soglie di accesso molto alte per evitare un frazionamento eccessivo del Parlamento e rinforza il potere di fatto dei partiti nella nomina dei candidati su liste nazionali. Rimangono l'uninomiale e il sistema proporzionale di lista in piccoli collegi: il primo favorisce il bipolarismo, l'ultimo permette di tener conto di uno scenario politico tripolare, anzi multipolare.

L'ultimo modello corrisponde al sistema proporzionale di 'lista iberica' inventato nel 1864 a Ginevra<sup>11</sup>, in vigore dagli anni 1890 in numerosi cantoni svizzeri fra cui il Ticino e dal 1919 nella Confederazione Elvetica<sup>12</sup> e nel Lussemburgo<sup>13</sup> (e in alcuni *Länder* tedeschi, prima del Reich, poi

---

<sup>8</sup> In [www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1](http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1).

<sup>9</sup> Leggi 276 e 277 del 4 agosto 1993, per la Camera e per il Senato; cf. [https://it.wikipedia.org/wiki/Legge\\_Mattarella](https://it.wikipedia.org/wiki/Legge_Mattarella).

<sup>10</sup> Conviene tener il numero dei seggi il più basso possibile; in teoria sono possibili anche collegi binominali, utilizzati per esempio in Cile, ma senza liste; l'utilizzo delle liste dà una doppia valenza al voto, prima di partito poi individuale.

<sup>11</sup> F. DUBOSSON NALO, *L'introduction de la représentation proportionnelle à Genève*; 1993, in [http://ckruapuu.preview.sharedbox.com/wp-content/uploads/2015/06/NaloBull1993\\_2.pdf](http://ckruapuu.preview.sharedbox.com/wp-content/uploads/2015/06/NaloBull1993_2.pdf).

<sup>12</sup> V. <http://www.democracy-building.info/particularities-switzerlands-proportional-election-system.html>.

<sup>13</sup> V. <http://www.luxembourg.public.lu/en/le-grand-duche-se-presente/systeme-politique/systeme->

della Repubblica di Weimar e adesso della Repubblica Federale), con circoscrizioni eterogenee che possono contare in alcuni casi oltre 20 seggi<sup>14</sup>. In Svizzera e in Lussemburgo il voto è plurale (pari al numero dei seggi da assegnare), può essere cumulativo (doppio voto per lo stesso candidato) e può essere dato a candidati di liste diverse. L'evoluzione più perfetta del proporzionale di lista libera è tuttavia il sistema che vige dal 1955, dopo mezzo secolo di graduale perfezionamento, in Finlandia<sup>15</sup> dove il voto è unico con valore sia per il candidato sia per la lista, ma in circoscrizioni molto eterogenee (da un seggio per un'isola ai 38 seggi per la capitale).

I pregi del proporzionale di lista libera, a voto unico in piccoli collegi omogenei sarebbero multipli:

- Attraverso le candidature individuali uniche e il voto individuale unico rispetterebbe scrupolosamente i principi sanciti dalla costituzione;
- Essendo però anche di lista piacerebbe ai partiti.
- Essendo proporzionale ma di collegio, creerebbe a seconda della dimensione del collegio delle soglie di accesso effettive fra il 13% (5 seggi) e il 22% (3 seggi) circa<sup>16</sup>.
- Favorirebbe discretamente le formazioni territorialmente forti.

Nelle condizioni attuali questo modello semplice, equo ed efficiente produrrebbe una Camera con due gruppi principali, probabilmente senza maggioranza assoluta, due gruppi minori con un vantaggio per chi beneficia di un elettorato più concentrato, ed altri incapaci di allearsi di cui nessuno otterrebbe più d'una manciata di deputati. Il sistema spingerebbe ad alleanze di lista, in teoria di collegio, ma in pratica, per ragioni di efficienza comunicativa, nazionali.

In seguito al verdetto referendario negativo serve anche una legge per eleggere i senatori direttamente. Preferibile al *Consultellum*, applicabile per inerzia parlamentare, sarebbe il ripristino dei collegi uninominali, preferibilmente a doppio turno, in sintonia con la Costituzione ("la base regionale" dell'art. 57) e con le esigenze politiche già menzionate. L'uninomiale favorirebbe la maggioranza assoluta di uno dei principali schieramenti nazionali; il partito di maggioranza assoluta al Senato indicherebbe la guida del governo. Non è la procedura elettorale differenziata fra Camera e Senato, ma il bicameralismo che rende l'approvazione delle leggi, nel bene e nel male, più difficile.

La prossima riforma costituzionale che sopprimerà senz'altro il bicameralismo perfetto, e forse il bicameralismo *tout court*, potrà scegliere per eleggere l'unica o la principale camera del futuro Parlamento fra i due modelli semplici ed efficienti.

---

[electoral/index.html;http://www.land.lu/2013/11/15/arrondir-par-d%C3%A9faut-ou-arrondir-par-exc%C3%A8s-%E2%80%A9/](http://www.land.lu/2013/11/15/arrondir-par-d%C3%A9faut-ou-arrondir-par-exc%C3%A8s-%E2%80%A9/).

<sup>14</sup> In Italia il modello è stato discusso e promosso da studiosi e dai deputati della sinistra democratica fino alla prima legge elettorale proporzionale a suffragio universale maschile adottata nel 1919 (MS. PIRETTI, *La Giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1880-1923)*, Il Mulino, Bologna, 1990). La legge del 1919 ([https://it.wikipedia.org/wiki/Legge\\_elettorale\\_italiana\\_del\\_1919](https://it.wikipedia.org/wiki/Legge_elettorale_italiana_del_1919); <http://storia.camera.it/legislature/sistema-proporzionale-1919-1921>) è stata un compromesso poco coerente, modificato dalla legge Acerbo del 1923 (*Legge 2444 del 18 novembre 1923*, cf. [https://it.wikipedia.org/wiki/Legge\\_Acerbo](https://it.wikipedia.org/wiki/Legge_Acerbo)) che per la prima volta della storia del proporzionale introduce un premio di maggioranza per il 66% dei seggi al "listone" che otteneva il 25% dei voti. Di giusto l'*Italicum* aveva quindi di sicuro il nome.

<sup>15</sup> L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, 2011; T. RAUNIO, *Finland: One Hundred Years of Quietude*, in M. Gallagher & P. Mitchell ed., *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, 2005; per una critica con proposta di riforma del sistema elettorale Tedesco cf: V. VON PRITZWITZ, *Hat Deutschland ein demokratisches Wahlgesetz?* 2011, <http://www.bpb.de/apuz/33522/hat-deutschland-ein-demokratisches-wahlssystem?p=all>.

<sup>16</sup> Con la formula d'Hondt applicata in piccoli collegi da 3 o 5 seggi il doppio effetto di soglia di accesso e di vantaggio per le liste più votate sarebbe sensibile. La situazione estrema che si può presentare in un collegio da 3 seggi è l'ipotesi che la prima lista ottenga il 31% dei voti, la seconda il 30%, la terza il 15% e la quarta il 14% (mentre si suppone che il restante 10% vada a diverse liste minori); in quel caso la prima lista conquisterebbe 2 seggi, la seconda 1, le altre nessuno; alla terza lista basterebbe il 16% per espugnare il terzo seggio a danno della prima. Similmente in un collegio da 5 seggi, con le prime 4 liste al 40%, 25%, 13% e 12%, la prima conquisterebbe 3 seggi, la seconda e la terza ciascuna, le altre nessuno; alla seconda e alla quarta basterebbe una percentuale solo leggermente più alta per aggiudicarsi il quinto seggio a danno della prima lista.