

Il premio di maggioranza: le ragioni (e la ragionevolezza) di modelli alternativi

di Luca Imarisio
24 febbraio 2014

L'istituto del premio di maggioranza, che caratterizzava la legge elettorale del 2005, e che è stato uno degli oggetti dell'intervento della Corte costituzionale, si ripropone come elemento caratterizzante il progetto di legge elettorale frutto degli accordi del gennaio 2014 tra Partito Democratico e Forza Italia. È possibile immaginare modelli alternativi di tale strumento alla luce della giurisprudenza costituzionale?

La sentenza 1/2014 della Corte costituzionale, e, parallelamente (e con tempistiche che appaiono strettamente correlate), il ri-avviarsi dell'iter parlamentare di approvazione di una legge di riforma della vigente legislazione elettorale (divenuta nel frattempo, dopo la sentenza, una legge di riforma della normativa di risulta ad essa conseguente), hanno dato luogo ad un fiorire di riflessioni in ordine alle implicazioni desumibili dalla decisione costituzionale in termini di vincoli alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale, così come alla coerenza rispetto ad essi dell'impianto delle legge di riforma il cui testo base è stato adottato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera alla fine di gennaio.

Al di là delle considerazioni di natura procedurale relative a tale vicenda, e al di là delle problematiche connesse al livello delle soglie di sbarramento per l'accesso alla rappresentanza parlamentare, un nucleo problematico risulta quello connesso alla ricerca di una "ragionevole" strutturazione del meccanismo del premio di maggioranza.

Rispetto al tema dell'individuazione di una soglia minima di voti necessaria per il conseguimento del premio (questione, peraltro, alla base dei rilievi incidentalmente già formulati nel 2008 e nel 2012 dalla Corte costituzionale, così come dell'ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione n. 144 del 2013, nonché, conseguentemente, della stessa sentenza n. 1 del 2014), il progetto di legge adottato dalla Commissione Affari Costituzionali prospetta un meccanismo di "doppio turno eventuale", tale per cui il ricorso al ballottaggio tra le due forze politiche o coalizioni più votate per l'assegnazione del premio potrebbe evitarsi nel caso la coalizione prevalente abbia conseguito una percentuale minima di voti (il 35%, ovvero il 37% nella versione prospettata da accordi successivi). In ordine a tale profilo, le indicazioni provenienti dalla Corte in relazione all'entità massima del grado di disproporzionalità ragionevolmente ammissibile, non paiono risolutive. A tal proposito sono possibili almeno due ordini di considerazioni. Da un lato quella per cui il meccanismo del doppio turno elettorale, se certamente può fornire alla formazione prevalente al secondo turno un surplus di legittimazione politica, non elide la circostanza per cui il consenso elettorale coagulato al primo turno da tale formazione potrebbe essere estremamente limitato, e dunque il grado di distorsività finale della formula elettorale estremamente elevato (anche per la concomitante possibilità che il sistema di soglie di sbarramento configurate concentri in capo ad un unico partito la totalità dei seggi spettanti alla coalizione prevalente). E, d'altra parte, restando sul piano della "legittimazione politica", volendo individuare una soglia al di sopra della quale si ritenga che tale legittimazione sia sufficiente ad attribuire un premio di maggioranza evitando il ricorso al turno di ballottaggio, potrebbe non essere irragionevole, anziché valutare esclusivamente la percentuale di voti conseguita al primo turno dalla forza o coalizione più votata, valutare anche il rapporto determinatosi tra l'entità del consenso delle prime due coalizioni. Costituisce, in effetti, un elemento peculiare e tendenzialmente "naturale" delle formule maggioritarie uninominali (al netto, in particolare, delle implicazioni connesse con peculiari distribuzioni territoriali dei consensi e con la presenza di partiti concentrati localmente) la caratteristica di attribuire alla forza politica prevalente a livello nazionale una sovrarappresentazione in seggi, non soltanto connessa all'entità del consenso elettorale raccolto, ma tendenzialmente maggiore all'aumentare del distacco, in voti, rispetto alla seconda forza politica. Tale effetto, che si riscontra peraltro anche in sistemi (come ad esempio quello spagnolo) la cui dinamica "maggioritaria" sia connessa ad elementi diversi rispetto al carattere uninominale maggioritario della formula elettorale, presenta una sua intrinseca e sostanziale razionalità, connessa alla circostanza per cui il "premio" in seggi alla forza prevalente è tanto maggiore quanto più non soltanto sia ampia la quota di consenso da essa raccolto, ma anche il margine di distacco rispetto al suo maggiore competitore. Tale ampiezza, a parità di quota di voti conseguiti, accresce infatti la legittimazione della "vittoria", politica e numerica, della forza stessa. Tale effetto, assente sia nella legge 270 del 2005 sia nel progetto in discussione, potrebbe riprodursi, con esiti

che possono apparire non irragionevoli, in un contesto di legge elettorale a base proporzionale con premio di maggioranza, collegando appunto l'attribuzione del premio al primo turno non soltanto al raggiungimento di una percentuale fissa e predeterminata di voti da parte della forza prevalente, ma anche al distacco riscontrato rispetto al suo maggiore competitore. Riducendo, con ciò, per un verso, il rischio che la competizione elettorale e la stessa strutturazione delle coalizioni siano eccessivamente conformate dall'obiettivo numerico rigidamente prestabilito del superamento della soglia per la vittoria al primo turno (senza che la formula elettorale riesca a considerare, a rappresentare, i complessi equilibri e rapporti di forza tra i maggiori competitori politici), nonché, d'altra parte, la possibilità di una scarsa (o controversa) legittimazione politica della coalizione beneficiaria del premio, quale potrebbe invece determinarsi nell'ipotesi dell'attribuzione di una maggioranza assoluta di seggi ad una coalizione che abbia conseguito una quota di voti (quale il 35% o il 37%) ben inferiore alla maggioranza assoluta e con un distacco potenzialmente minimale dal proprio maggiore competitore.

In ordine, invece, alla scelta di mantenere (in analogia con quanto già previsto nella legge n. 270 del 2005, così come, similmente, nella legge elettorale comunale) un meccanismo di attribuzione del premio strutturato in modo tale da attribuire alla forza politica (o alla coalizione) prevalente un numero predeterminato di seggi (con una variabilità estremamente limitata, compresa tra il 52% e il 54%), non può non rilevarsi come essa incida significativamente sulla natura stessa della rappresentanza parlamentare e sul consenso complessivo della competizione elettorale. Se si ritiene di individuare, tra i principi desumibili dalla Costituzione (o anche, limitatamente, come pare suggerire la decisione della Consulta, tra i principi propri di una formula elettorale a base proporzionale), quello della necessità di evitare una irragionevolmente eccessiva disproporzionalità tra voti espressi e seggi conseguiti, apparirebbe forse maggiormente conforme a tale assunto un meccanismo che mantenesse in ogni caso un qualche collegamento tra l'entità dei voti conseguiti e l'entità dei seggi attribuiti. Tale collegamento, invece, viene sostanzialmente meno nel momento in cui il numero complessivo di seggi assegnati alla forza o coalizione beneficiaria del premio di maggioranza prescinde largamente dall'entità del consenso da essa raccolto al primo turno elettorale.

In un contesto normativo come quello delineato dalla legge n. 270, sostanzialmente riconfermato dalla bozza di riforma adottata il 30 gennaio 2014 come testo base dalla Commissione Affari costituzionali della Camera, la consultazione elettorale non risulta orientata a conseguire la formazione di una Assemblea che sia rappresentativa nel duplice significato di abilitata a decidere in nome del popolo e di composta in modo da rispecchiare la struttura politica del corpo elettorale (e dalle argomentazioni della Corte espresse nella sentenza n. 1, pare riconfermata tale duplicità di significato della rappresentatività delle assemblee parlamentari). Semmai, un criterio di proporzionalità (e, dunque, di tendenziale corrispondenza tra entità percentuale dei voti conseguiti ed entità percentuale dei seggi assegnati) si mantiene soltanto nei rapporti tra le diverse forze di opposizione (i seggi assegnati alle opposizioni sono infatti distribuiti in ragione proporzionale ai voti conseguiti tra tutte le liste ammesse al riparto), mentre nei rapporti complessivi tra maggioranza e opposizione il criterio di proporzionalità /rispecchiamento viene del tutto sacrificato. Tale scelta, che pure si pone in continuità con i precedenti storici della Legge Acerbo del 1923 e della Legge truffa 1953, appare, anche in una prospettiva comparatistica, atipica.

Un premio di maggioranza strutturato in termini differenti (ad es. prevedendo una quota di seggi da assegnare in ragione proporzionale, in ipotesi l'80%, e una quota di seggi da assegnare in ragione di premio di maggioranza, ad es. il 20%), potrebbe invece garantire un maggiore controllo sul grado di disproporzionalità del sistema, poiché ad ogni lista ammessa al riparto dei seggi spetterebbe una percentuale di seggi non inferiore all'80% della quota di voti conseguiti, determinandosi, conseguentemente, una sottorappresentazione in nessun caso superiore a un quinto. Un premio di maggioranza strutturato in questi differenti termini, da un lato farebbe sì che il numero di seggi attribuiti alla lista (o alla coalizione di liste) vincitrice rimanga sempre collegato all'entità dei voti conseguiti, salvaguardando dunque la dimensione della rappresentatività come tendenziale rapporto di proporzionalità tra voti e seggi, dall'altro eviterebbe il rischio di una eccessiva e (per larga misura) imprevedibile disproporzionalità degli esiti della consultazione elettorale, rischio per nulla escluso dalla riforma prospettata nel testo base in discussione.

Certamente il meccanismo alternativo prospettato non garantirebbe in tutti i casi l'attribuzione di una maggioranza assoluta di seggi alla lista o coalizione vincitrice, ma le garantirebbe in ogni caso un premio di seggi tale da renderla un imprescindibile polo aggregante di una maggioranza parlamentare. Ciò rappresenta per sé un male? L'obiettivo di predeterminare una consistente maggioranza assoluta (pure meritevole di

entrare entro un complessivo bilanciamento) può ritenersi tale da giustificare la compressione, in ogni circostanza e a prescindere dalla concreta configurazione del quadro politico, di tutti i valori costituzionali con esso confliggenti?