

UN BREVE COMMENTO ALLA LEGGE N. 47 DEL 2005

di Giuseppe Busia – in corso di pubblicazione in Guida al Diritto de Il Sole 24 Ore

Via libera all'ingresso alla Camera dei deputati dei candidati non eletti della propria coalizione, nel caso siano esauriti quelli della lista proporzionale e dei collegi uninominali ad essa collegati. Conseguentemente, porte aperte anche alla possibilità concreta di attribuire alcuni seggi in più alla Casa delle libertà già in questa legislatura.

Tutto questo, con un implicito riconoscimento dell'uso delle cosiddette "liste civetta", le liste fittizie presentate in gran numero soprattutto in occasione dell'ultima tornata elettorale, al fine di evitare le penalizzazioni legate allo scorporo. Da oggi, infatti, chi vorrà utilizzare tali liste non avrà più il timore di regalare in tale modo preziosi seggi ai propri avversari, come invece poteva accadere applicando la normativa finora vigente.

È quanto promette la legge 47 del 2005: una breve ma significativa porzione della legge elettorale, appena approvata alla Gazzetta Ufficiale, curiosamente senza che su di essa si concentrasse eccessiva attenzione da parte dell'opinione pubblica. Ciò, nonostante le disposizioni in essa contenute tentino di dare una risposta –invero per molti versi insoddisfacente- ad uno dei problemi più dibattuti all'inizio della XIV legislatura.

Due schede distinte ma collegate nel computo dei voti

Ma andiamo con ordine, partendo dal funzionamento della nostra legge elettorale. Come è noto, la Camera dei deputati è eletta con un sistema misto che prevede l'assegnazione di tre quarti dei seggi in collegi uninominali (ogni partito o gruppo presenta cioè un solo candidato per collegio) maggioritari: per conquistare il seggio basta quindi anche un solo voto in più dell'avversario. Il restante 25 per cento è invece eletto col sistema proporzionale, attraverso liste circoscrizionali "bloccate", all'interno delle quali, cioè, non è possibile esprimere preferenze.

L'elettore vota con due schede: una per il maggioritario e l'altra per il proporzionale. Esse non sono però totalmente slegate fra loro: quando un candidato si presenta in un collegio uninominale, deve infatti dichiarare a quale lista intende collegarsi. E tale collegamento non mira solo ad indicare che si sta nella stessa "squadra" (ma, come si vedrà fra breve, le liste civetta sono il frutto di un uso strumentale di tali dichiarazioni). Esso serve infatti anche a far scattare un meccanismo di calcolo dei suffragi diretto a riequilibrare il risultato dei partiti che prevalgono nell'uninomiale, evitando che gli stessi conquistino anche la quota proporzionale, con il conseguente affidamento di intere zone del Paese ad un'unica forza politica o coalizione, senza che i rispettivi avversari abbiano almeno una rappresentanza minoritaria. Il riferimento è al cosiddetto scorporo: esso prevede che, quando un candidato viene eletto nel maggioritario, dalla lista o dalle liste a lui collegate vengano sottratti ("scorporati") alcuni voti: per la precisione, quelli che sono stati necessari a vincere per il candidato nell'uninomiale: cioè, quelli del secondo arrivato più uno, comunque pari al meno al 25 per cento dei voti.

Le “liste civetta” come strumento per evitare gli oneri dello scorporo

Appare dunque evidente che, sebbene la vittoria di un candidato nell'uninomiale sia l'obiettivo principale per i partiti e le coalizioni che si confrontano nelle elezioni, la stessa diviene particolarmente onerosa per le liste ad esso collegate. Queste ultime, infatti, a causa dello scorporo, vedono sottrarsi un numero consistente di voti, a tutto vantaggio degli avversari.

Proprio per evitare tale penalizzazione la scaltrezza elettorale dei nostri partiti e coalizioni ha escogitato l'idea delle “liste civetta” (di fatto eludendo così la normativa sullo scorporo ed accentuando il carattere maggioritario del sistema). Si tratta, appunto, di liste fittizie, costituite al solo scopo di collegarle ai candidati uninominali auspicabilmente vincenti, in modo che il peso dello scorporo si scarichi su di esse, lasciando invece integro il montante di voti raccolto dalle liste “vere”. In pratica, poiché le liste fittizie non sono destinate a ricevere voti (nessuno fa campagna elettorale per esse), nel caso in cui un candidato uninominale ad esse collegato vinca, non si riesce a “scorporare” i suffragi dalle liste civetta, per la semplice ragione che le stesse non hanno preso quasi nessun voto. Presumibilmente, invece, il partito o la coalizione del candidato uninominale vincente avrà invitato i propri simpatizzanti a votare nel proporzionale le liste “vere”. E queste ultime, non essendo formalmente collegate al vincitore uninominale, rimarranno anche libere dagli oneri dello scorporo.

[Un effetto sostanzialmente analogo (qualcuno parla infatti di “civetta impropria”) si ottiene nel caso in cui i candidati uninominali vengano collegati a liste “reali”, ma rappresentative di forze politiche minori, comunque destinate a non raggiungere lo sbarramento del quattro per cento, sotto il quale le liste proporzionali non possono essere ammesse al riparto dei seggi. Anche in questa ipotesi, dunque, in caso di vittoria del candidato uninominale e di conseguente sottrazione di voti dalla lista collegata, quest'ultima non subisce contraccolpi, in quanto i suoi voti si sarebbero comunque rivelati ininfluenti, proprio in ragione del mancato raggiungimento dello sbarramento.]

Il pasticciaccio brutto del 2001

Come si è accennato, il fenomeno delle liste civetta ha raggiunto il suo apice con le elezioni del 13 maggio 2001. In tale occasione, infatti, le forze politiche di entrambe le coalizioni avevano fatto un larghissimo uso di tali liste, tanto che dei 475 candidati risultati vincitori all'uninomiale, soltanto 69 erano collegati a liste successivamente ammesse al riparto proporzionale, mentre tutti gli altri avevano scaricato il peso dello scorporo su liste che non avrebbero comunque contribuito all'assegnazione dei seggi.

In particolare, il Partito di maggioranza relativa, aveva sistematicamente evitato di collegare le proprie liste “vere” ai candidati uninominali, riuscendo così a preservare le stesse dal peso dello scorporo e consentendo loro di mantenere integra la quantità di voti conseguita, nonostante le numerose vittorie realizzate in sede maggioritaria. Ad esito delle elezioni, però, ci si rese conto che i seggi conseguentemente spettanti alle liste medesime erano più dei candidati presenti nelle stesse (si tratta infatti di liste molto brevi, che non possono superare un terzo dei seggi proporzionali da attribuire). In pratica, anche grazie alla mancata applicazione dello scorporo, alle liste spettavano un numero particolarmente ampio di seggi, ma questi di fatto non potevano essere assegnati, in quanto mancava il collegamento formale con i candidati uninominali che

avrebbe legittimato il ripescaggio dei meglio piazzati fra i non eletti (collegamento che, però, ove fosse stato realizzato, avrebbe attivato il meccanismo dello scorporo...).

Fatti i conti, ci si rese conto che, per mancanza di un numero sufficiente di candidati, restavano da assegnare ben undici seggi, ai quali se ne sono aggiunti altri tre nel corso della legislatura in seguito alle dimissioni, all'incompatibilità ed al decesso di altrettanti deputati dello stesso partito.

Il meccanismo del ripescaggio

A questo riguardo, la legge prevede che, nel caso in cui alla lista spettino più seggi dei candidati in essa contenuti, si proceda al ripescaggio dei non eletti dei collegi uninominali della *stessa circoscrizione*, collegati alla lista medesima. Se, anche questi sono esauriti -magari per il fatto che i candidati uninominali sono in realtà collegati a liste civetta- vengono eletti i candidati della stessa lista *in altre circoscrizioni*.

Se, però, anche tale tentativo di ripescaggio non riesce a colmare il vuoto –ed è questa l'ipotesi che si è verificata all'inizio della legislatura e sulla quale incide la proposta in commento- un regolamento prevede si proceda alla distribuzione dei seggi proporzionalmente fra le liste di tutti gli altri partiti (art. 11, D.P.R. n. 14 del 1994).

Tale ultima disposizione è stata al centro di dibattiti e discussioni all'inizio della legislatura presso la Giunta delle elezioni della Camera: invocata da alcuni alla stregua di una giusta compensazione contro i comportamenti di chi aveva ecceduto nell'uso delle liste civetta. Ed invece ritenuta illegittima da altri, che sottolineavano il suo rango meramente regolamentare (non legislativo) ed evidenziavano i dubbi derivanti dal fatto di indirizzare i voti dati ad un partito verso i suoi avversari. Alla fine di un serrato confronto, l'Assemblea della Camera ha deciso di “congelare” i primi 11 seggi, non dando applicazione al regolamento appena citato.

La legge apre la via al ripescaggio – Se le coalizioni vengono riconosciute dalla legge

Ed è proprio su questo punto che interviene la legge appena pubblicata in Gazzetta. Essa prevede infatti che, nel caso di mancanza di candidati rispetto ai seggi da assegnare, questi vengano attribuiti solamente ai non eletti *della medesima coalizione*, escludendo così che sia possibile ripescare anche appartenenti alla coalizione o ai partiti avversari (ipotesi invece non esclusa dal D.P.R. del 1994, che con la legge viene sostanzialmente privato di vigenza).

Tutto questo presuppone un criterio attraverso cui individuare le coalizioni, aggregati finora riconoscibili solo sul piano politico, senza che vi fosse una regola giuridica per determinarne i confini. Tale criterio è stato trovato nella circostanza che almeno uno dei candidati della lista proporzionale si sia presentato anche in un collegio uninominale col simbolo della coalizione.

Al riguardo, occorre però almeno rilevare che questo criterio non è univoco, potendo in astratto capitare che in una stessa lista siano presenti candidati che in altrettanti collegi uninominali si presentano sotto simboli differenti.

Parte subito il ripescaggio dei nuovi deputati

Al di là di tale notazione, nell'immediato l'elemento di maggiore delicatezza della nuova legge è rappresentato dal regime transitorio. Fatti salvi gli undici seggi non assegnati all'indomani delle elezioni –i quali, come detto, sono stati “congelati” in

seguito all'approvazione di un apposito ordine del giorno della Camera- la legge rende possibile applicare fin da subito le nuove regole ai seggi che si sono resi vacanti nel corso della legislatura in seguito a dimissioni, morte, o decadenza per cause di ineleggibilità o di incompatibilità (l'ultimo è quello lasciato libero dal ministro Frattini, nominato commissario europeo, che potrà dunque essere sostituito ripescando un candidato non eletto della stessa parte politica).

Anche a prescindere da ogni considerazione sul merito delle scelte operate, l'impressione generale è che il legislatore, non potendo –per ragioni politiche o di tempo- impegnarsi in una riforma elettorale più ampia, diretta eventualmente ad abolire lo scorporo (negli ultimi anni sono state presentate diverse proposte in tal senso), abbia creato i presupposti per rendere meno onerosa l'elusione di tale meccanismo, attraverso le liste civetta. Ciò, suscitando nel contempo non pochi interrogativi sulla correttezza di un intervento legislativo che cambia le regole del gioco mentre la gara è ancora in corso.

Le regole del ripescaggio

- 1) Vengono eletti i candidati secondo l'ordine in cui sono stati inseriti nella lista (si tratta di liste "bloccate" e non è possibile esprimere preferenze)
- 2) Se qualcuno dei candidati della lista è già stato eletto in un collegio uninominale (entro alcuni limiti è possibile candidarsi sia nell'uninomiale maggioritario, che nelle liste proporzionali) si salta al candidato successivo
- 3) Se tutti i candidati della lista sono stati eletti e vi sono ancora seggi da assegnare, gli stessi sono distribuiti ai candidati uninominali non eletti della stessa circoscrizione collegati alla lista medesima
- 4) Se vi sono ancora seggi da assegnare, vengono attribuiti ai candidati della stessa lista presenti in altre circoscrizioni
- 5) Da ultimo, se vi sono ancora seggi da attribuire, questi vengono distribuiti ai migliori perdenti, anche non direttamente collegati alla lista, purché *appartenenti alla stessa coalizione*