



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

LA CORTE E IL VOTO: RIFLETENDO SU UN COMUNICATO STAMPA *

di Fulco Lanchester**

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le votazioni pubblicistiche – 3. Elezioni e sistemi elettorali – 4. L'ipercinetismo italiano in materia elettorale e la disomogeneità normativa crescente – 5. La sentenza sulla legge elettorale cd. Italicum del 25 gennaio u.s – 6. Le ipotesi. – 7. Conclusioni

1. Premessa

Con il referendum del 4 dicembre sono collassati entrambi i piloni della riforma istituzionale, che avrebbe dovuto completare la transizione italiana verso una mitica stabilità. Ancor prima della sentenza della Corte costituzionale del 25 gennaio, come ha sottolineato lo stesso messaggio di fine d'anno del Presidente della Repubblica Mattarella, il mantenimento del bicameralismo paritario con la prescrizione della doppia fiducia ai sensi dell'art. 94 Cost. ha reso evidente che il sistema elettorale per le due Camere risulta ancor più difforme di quanto mai lo fosse stato in precedenza, con la necessità di intervenire in merito.

Vista la difficoltà di risolvere la questione, tutti hanno – dunque – atteso la decisione della Consulta, come una volta si aspettava la pronuncia dell'oracolo di Delfi, per poi opportunamente dividersi sull'interpretazione della stessa. Tuttavia, la pronuncia dei giudici costituzionali, di cui – per ora – abbiamo avuto contezza solo attraverso un comunicato stampa, non risolve (ma come avrebbe potuto!) le difformità tra i due meccanismi di trasformazione dei voti in seggi, ma eventualmente le ha solo attenuate, chiarendo i compiti

* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno.

Relazione introduttiva al Convegno *Il sistema elettorale per le Camere dopo la sentenza della Corte costituzionale*, Rettorato dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Sala degli organi collegiali, 30 gennaio 2017.

Al tema elettorale la rivista ha già dedicato incontri simili: il seminario precedente (2013) e successivo (2014) alla Sentenza sul Porcellum fino ad arrivare a quello del 20 ottobre 2016, che ha visto protagonisti i presentatori di progetti di riforma dell'Italicum (tutti certificati su vari numeri della rivista *Nomos-le attualità nel diritto*).

** Professore ordinario di Diritto Costituzionale Italiano e Comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma.

di chi dovrebbe intervenire. La sentenza integrale potrà fornire, in ogni caso, utili indicazioni al legislatore, poiché, anche se l'Italicum è stato ablatato sia dell'eventuale ballottaggio per ottenere il premio alla lista che abbia superato il 40% dei voti che della ampia discrezionalità dei capilista bloccati di scegliere il collegio, permane bruciante il problema della omogeneizzazione dei due meccanismi. Le motivazioni della sentenza dovrebbero orientare, dunque, le Assemblee parlamentari in una decisione non facile per la sua alta politicità in un momento di perdurante instabilità sistemica.

In questa introduzione ai lavori, che precede i commenti di Massimo Luciani, Paolo Carnevale, Gianni Serges, Massimo Siclari e Stefano Ceccanti (adotto un criterio misto di anzianità accademica e ordine alfabetico):

1. per prima cosa evidenzierò l'ambito della discussione, che non dovrebbe limitarsi al tema del sistema elettorale in senso stretto, ma abbracciare anche la zona della legislazione elettorale di contorno;
2. in secondo luogo sottolineerò il peculiare ipercinetismo italiano in materia che costituisce un indice empirico delle difficoltà sistemiche nazionali e lo confronterò con la dinamica di altri ordinamenti europei;
3. in terzo luogo mi soffermerò – sulla base dei ricorsi, che sono stati presentati contro l'Italicum – sulle principali decisioni della Corte in materia e sulle possibili soluzioni al fine di omologare i due meccanismi di risulta nello scorcio finale di questa XVII legislatura.

2. Le votazioni pubblicistiche

Gli ordinamenti pubblicistici liberali e democratici contemporanei sono caratterizzati da tecniche di decisione collettive che si concretano in procedure di votazione per proporre individui a cariche autoritative (elezioni) o per decidere su singole questioni (referendum). Le decisioni collettive degli ordinamenti pubblicistici, che non si basino sulla mera acclamazione, possono dunque distinguersi in votazioni deliberative e in votazioni elettive [Lanchester].

Una simile distinzione pone in evidenza la centralità delle votazioni sia come metodo per la presa di decisioni, sia come procedimento [Ferrari]. Le istituzioni (e quindi le procedure che le caratterizzano) costituiscono, infatti, selezioni di opportunità e le votazioni rappresentano in modo plastico la riduzione della complessità attraverso l'individuazione di regole sulla produzione delle decisioni collettive da osservarsi normativamente. In questo specifico ambito concettuale «votare» significa, quindi, l'espressione della volontà del singolo (individuo o gruppo) all'interno di un procedimento minimamente strutturato al fine di pervenire a decisioni collettive di tipo deliberativo o elettivo.

In entrambi i casi per la presa delle decisioni (elettive o deliberative) di tipo pubblicistico si richiede l'adozione tendenziale del principio maggioritario, temperato – negli ordinamenti democratici – da quello del rispetto delle minoranze.

Si può ribadire, dunque, che la votazione individua non soltanto l'atto di volontà espresso dai singoli aventi diritto al voto che confluisce in una decisione collegiale, ma anche il

procedimento all'interno del quale lo stesso viene ad estrinsecarsi. Ne consegue che, nell'ambito di una concezione procedurale della democrazia, la stessa finisce per concretizzarsi in e solo in votazioni, come espressione della volontà del singolo all'interno dell'unità collegiale. Il concetto di votazione viene quindi a porsi alla base degli attuali ordinamenti di democrazia pluralistica, ma in generale costituisce un momento fondamentale anche per altre forme di Stato e per gli stessi collegi di natura privatistica.

La dottrina ha, in proposito, individuato un concetto tecnico ed uno qualitativo di votazione, dove solo in quest'ultimo caso l'espressione formale della scelta del singolo avente diritto si sostanzia in un vero e proprio atto di libera volontà e come tale deve corrispondere a specifici requisiti.

Al di là del tema della massima estensione del diritto di voto per gli appartenenti all'ordinamento, sotto la prospettiva qualitativa gli standards minimi che distinguono una votazione democratica da una meramente tecnica sono: da un lato l'esistenza della possibilità di essere informati e di informare nell'ambito di una competizione pluralistica; dall'altro la possibilità di esprimere senza costrizione il suffragio nella certezza che lo stesso venga valutato in modo corretto. Nel campo delle votazioni elettive di tipo pubblicistico pluralismo nell'offerta e nella domanda individuano un'arena in cui tutti i soggetti dovrebbero muoversi su un piano di parità tendenziale. Questa struttura ideale del mercato elettorale risulta in concreto distorta dalla presenza di diseguglianze nel potere di fatto, ma le normative degli ordinamenti di democrazia pluralistica tendono ad evitare eccessive asimmetrie attraverso disposizioni atte a tutelare l'eguaglianza tendenziale delle chances.

Sotto un altro profilo le votazioni democratiche si condensano in procedure formali complesse, che assicurano la regolarità del procedimento da parte dell'ordinamento sin dall'iscrizione nelle liste elettorali degli aventi diritto al voto fino ad arrivare alle fasi dello scrutinio e della proclamazione dei risultati. La complessità dello stesso procedimento è tale che risulta opportuno ricordare come, nell'ambito degli stessi ordinamenti di democrazia pluralistica, l'esercizio del diritto di voto da parte dei singoli costituisca un'attività che, per quanto riguarda il corpo elettorale, solo da pochi decenni ha assunto caratteri di certezza tendenziale.

3. Elezioni e sistemi elettorali

All'interno della teoria delle votazioni quelle elettive sono – dunque – procedure di espressione della volontà di un collegio (pubblicistico o privatistico) per la preposizione di individui a cariche autoritative. In ambito pubblicistico le elezioni politiche si connettono con il livello in cui la rappresentanza così individuata partecipa alla politicità ossia all'uso tendenziale della forza.

Secondo la letteratura internazionale, le elezioni esercitano perlomeno sei funzioni (ma non tutte possono recuperarsi all'interno dei singoli ordinamenti e non tutte possiedono la stessa importanza):

1. funzione di legittimità (supporto per le autorità e per il regime);

2. funzione di rappresentanza di opinioni e interessi (domanda e comunicazione);
3. funzione di determinazione generica dell'indirizzo politico;
4. funzione di integrazione;
5. funzione di ricambio periodico delle élites;
6. funzione di controllo sui concorrenti e sull'amministrazione.

In tutti ordinamenti di massa (democratici e non) sono recuperabili una o alcune delle funzioni sulla base della realtà dello Stato e di regime concretamente vigenti.

Esistono invece, ed hanno una importanza determinante per la scelta dei sistemi elettorali (ovvero per i meccanismi di traduzione della volontà in seggi autoritativi) perlomeno quattro funzioni prescrittive delle elezioni:

- a) formazione di un collegio che rappresenti le principali opinioni esistenti nell'ordinamento;
- b) costituzione di un Governo conforme ai voleri della maggioranza degli elettori;
- c) selezione di buoni rappresentanti;
- d) formazione forte e stabile Governo.

La letteratura più equilibrata ha sempre sostenuto la difficoltà di costruire meccanismi che riescano a raggiungere le quattro finalità anzidette, certificando l'importanza di adeguare alla natura della società civile e politica gli strumenti tecnici.

Osservo che simili elaborazioni sembrano tipiche degli anni Cinquanta (raffinate negli anni Settanta), ma devono essere accompagnate con la certificazione negli ordinamenti occidentali delle difficoltà che sta incontrando la democrazia rappresentativa e della recessione dello stesso principio elettivo in senso qualitativo. La crisi dello Stato sociale negli ordinamenti dell'asse dell'Atlantico ha comportato forti difficoltà per le democrazie nello stesso ambito europeo. La crisi della rappresentanza partitica tradizionale e la nascita di movimenti genericamente definiti populistici ha prodotto ipotesi di trasformazione istituzionali che hanno investito sia il tipo di Stato (rapporto centro-periferia) che la forma di governo che infine il sistema elettorale in senso stretto. La prospettiva di utilizzare gli strumenti istituzionali in maniera sempre più massiccia per raggiungere la cosiddetta governabilità si scontra con parametri collegati alla forma di Stato e con problemi di opportunità politica.

In questo specifico ambito, il sistema elettorale in senso stretto, ovvero il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, può essere considerato uno strumento tecnico ad alta valenza politica, connesso con principi e valori della forma di Stato e capace di influire sulla formazione della rappresentanza in campo politico e sul funzionamento della forma di governo. Qualunque sia la sua copertura costituzionale nel sistema delle fonti, il sistema elettorale in senso stretto è, quindi, da considerarsi come una vera e propria norma di regime, strettamente connessa con la forza o il gruppo di forze che caratterizzano l'ordinamento di riferimento.

Lo strumento in questione è caratterizzato da alcuni elementi che strutturano e convertono la volontà elettiva del singolo e del gruppo in seggi autoritativi. Essi sono sostanzialmente tre: il tipo di scelta (ordinale o categorica); il tipo di collegio (unico o plurimo) e la sua dimensione (uninomiale o plurinomiale; il tipo di formula adottata (maggioritaria o non maggioritaria), cui si aggiungono altri elementi importanti come il tipo di quorum e le eventuali soglie di esclusione esplicita per l'accesso alla ripartizione dei seggi. Ovviamente, accanto a meccanismi "puri", esistono sistemi cosiddetti misti che affiancano o combinano gli elementi precedentemente evidenziati sia sul lato della selezione dei soggetti che su quello della individuazione degli eletti.

La normativa sul sistema elettorale in senso stretto si inserisce nell'ambito della cosiddetta legislazione elettorale generale, che comprende – oltre alle previsioni sulla inclusione nel demos politico (capacità elettorale attiva e passiva) – tutta la normativa residua e necessaria per l'effettuazione dell'atto elettivo in condizioni di eguaglianza tendenziale delle opportunità tra i concorrenti. Sul piano teorico l'arena elettorale deve essere, infatti, considerata come un mercato in cui alcuni soggetti chiedono informazioni per poter esprimere la propria volontà in modo libero e informato ed altri possono informare sulle opzioni e presentare candidati a cariche pubbliche in un regime di *Chancengleichheit* (eguaglianza delle opportunità), che caratterizzano le votazioni libere da quelle senza scelta.

Sotto il profilo normativo e valoriale l'arena in questione si inserisce nell'ambito di un circuito democratico caratterizzato dalla previsione dell'autodeterminazione del singolo avente diritto al voto nell'ambito del demos in condizioni di eguaglianza, libertà e segretezza con il concorso di gruppi di elettori o associazioni che esercitano la funzione pubblicitaria di presentare candidati nella contesa al fine di determinare in senso sempre più preciso l'indirizzo politico dell'ordinamento.

Dal punto di vista diacronico nei sistemi politici rappresentativi (liberali oligarchici e, poi, liberali-democratici) la disputa sull'allargamento del suffragio, prima maschile (censitario e/o capacitario) poi universale, ha preceduto quella sul meccanismo di trasformazione dei voti in seggi (incentrato sulla formula maggioritaria o non maggioritaria) e, in seguito, quella sulla normativa elettorale di contorno. In sostanza il tema della inclusione all'interno del demos ha preceduto la questione del come si vota, cui è seguita quella della legislazione di contorno. Con la Terza ondata di democratizzazione, durante gli anni Settanta, alcuni ordinamenti hanno superato la tradizionale contrapposizione formale tra sistemi elettorali basati sul tipo di formula adottata, utilizzando strumenti selettivi caratterizzati dall'utilizzo opportuno di formule proporzionalistiche, piccoli collegi e soglie di esclusione per l'accesso alla rappresentanza.

Negli ordinamenti democratici stabili il tema relativo al sistema elettorale in senso stretto, caratterizzato dalla discussione sull'alternativa o il mix tra esigenze di rappresentatività e di governabilità (alias eventuale riduzione della frammentazione e/o difesa dell'ordinamento da formazioni antisistema o anticostituzionali) risulta dibattuto costantemente (si pensi al caso britannico dove la discussione concreta ha più di un secolo di vita e allo stesso

referendum che si è tenuto nel 2011 per poter cambiare il plurality con in voto alternativo), ma di solito viene pragmaticamente frustato sia dalle forze politiche dominanti, sia dall'elettorato. Per simili sistemi politico-costituzionali si assiste dunque ad una sostanziale stabilità della normativa in questione (al di là di variazioni interne di tipo minimale, imposte -ad es.- in Germania dal Bundesverfassungsgericht).

È quindi il tema della legislazione elettorale di contorno ed in particolare l'argomento dell'eguaglianza dell'opportunità tra i concorrenti che caratterizza gli ordinamenti democratici stabili negli ultimi settanta anni. Rappresentano, dunque, casi eccezionali quelli di modifica del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi francese (1958;1985), giapponese (1994) e neozelandese (1993), che verranno esaminati (accanto a quello italiano), e che possono essere confrontati con la dinamica dei sistemi democratizzati nel periodo successivo al crollo del cosiddetto socialismo reale.

Faccio notare però che l'introduzione di meccanismi elettorali selettivi ha effetti differenti da quelli basati su una maggiore specularità. In questo senso solo la riforma francese è stata accompagnata da un mutamento di regime (1958), mentre quelle giapponese e neozelandese hanno significato un mero allargamento delle possibilità di accesso alla rappresentanza. Infine, la riforma del 1987, che ha reintrodotto in Francia il doppio turno in collegio uninominale, non ha prodotto effetti destabilizzanti sia per la struttura della complessiva forma di governo, sia per l'accettazione sostanziale del meccanismo da parte delle forze politiche presenti nel sistema.

4. L'ipercinetismo italiano in materia elettorale e la disomogeneità normativa crescente

Una simile constatazione deve – d'altro canto- essere inserita nella situazione specifica italiana di ipercinetismo istituzionale in materia elettorale che ha caratterizza in modo peculiare la recente esperienza dell'ordinamento italiano. Le modifiche elettorali del 1993 e del 2005, cui si aggiunge il meccanismo di risulta derivante dalla Sentenza n.1/2014 che ha prodotto il cosiddetto Consultellum, e il cosiddetto Italicum, prefigurano con la sentenza del gennaio 2017 la quinta modifica incisiva del sistema elettorale in senso stretto degli ultimi venticinque anni, cui dovrà seguire una sesta per l'omogeneizzazione dei due sistemi di risulta derivanti dalle sentenze della Corte.

Si tratta di un dato assolutamente sconosciuto in altri sistemi politico – costituzionali democratici dal secondo dopoguerra ad oggi e in generale per quelli successivi all'allargamento del suffragio.

In effetti per quanto riguarda gli ordinamenti democratici sul continente europeo dell'area centro – occidentale e settentrionale negli ultimi 70 anni solo in Francia si è avuta una modifica della ragione di trasformazione del meccanismo elettorale: nel 1958 con l'introduzione del SUMADT (Sistema uninominale maggioritario a doppio turno) da parte di De Gaulle; nel 1985 con l'introduzione da parte di Mitterand di un sistema basato su

formula non maggioritaria in piccoli collegi e con il ritorno nel 1987 all'originario SUMADT.

Lo stesso può dirsi per quanto attiene agli ordinamenti dell'Europa meridionale (Grecia, Spagna e Portogallo), che hanno mantenuto le scelte operate negli anni Settanta. Come si è detto in precedenza, per quanto riguarda altri ordinamenti democratici stabili soluzione di continuità nel meccanismo elettorale sono, invece, rilevabili durante gli anni Novanta in Nuova Zelanda (passaggio dal plurality ad una sistema simile a quello tedesco) attraverso una oculata azione che ha investito commissioni di studio, parlamento e azione diretta del Corpo elettorale; in Giappone (passaggio dal voto unico al sistema elettorale misto-MMP: Mixed Member Proportional), che combina plurality e meccanismi di tipo speculare.

Appare invece – ovviamente - più complesso e non sintetizzabile in queste note il tragitto degli ordinamenti del settore balcanico (occidentale e orientale) e dell'Europa centro orientale, per non parlare di quelli dell'ex-impero sovietico. Mi riferisco in particolare ad alcuni ordinamenti ora dell'UE (Ungheria, Romania) ed altri esterni (Russia, Ukraina, ecc.). Se si esclude la Bielorussia (caratterizzata da un meccanismo tradizionale del socialismo reale ossia il Majority), su 19 ordinamenti dell'Europa centro-orientale ed orientale presi in considerazione 11 utilizzano sistemi basati collegi plurinominali e formula non maggioritaria (Bulgaria, Cechia, Estonia, Lettonia, Polonia, Russia, Slovacchia, Slovenia), 8 meccanismi misti (Lituania, Ukraina, Ungheria). In Romania la legge del 2012 – prevalentemente maggioritaria è stata dichiarata in via preventiva non conforme a Costituzione dalla Corte costituzionale. È da sottolineare in questa prospettiva, da un lato, che la maggior parte degli ordinamenti hanno adottato soglie di esclusione del 4 o 5% per selezionare i cosiddetti partiti scheggia (in Ungheria esiste una normativa che alza la soglia al 10% per le coalizioni di due e al 15% per le coalizioni di tre partiti); dall'altro la intensa dinamica di assestamento di alcuni ordinamenti sia per quanto riguarda il sistema elettorale in senso stretto, sia le carenze per quanto riguarda la legislazione elettorale di contorno.

Da quanto brevemente esposto, ribadisco – dunque- che la comparazione del caso italiano per il settore del sistema elettorale in senso stretto dovrebbe essere operata piuttosto con i paesi dell'Europa centro-orientale, piuttosto che con ordinamenti che paiono essere modelli concreti, ma tuttavia distanti. Una simile impostazione potrebbe essere integrata nel caso si volesse, invece, adottare la prospettiva – invero non irrealistica- di una riduzione della qualità della democrazia rappresentativa, con il trascinarsi degli ordinamenti di democrazia stabile verso quelli a basso rendimento. È tuttavia da sottolineare, anche in considerazione della stessa sentenza del 25 gennaio, che la caratteristica italiana del premio di maggioranza (rilevabile nel 1923,1953,2006-2013,2015) costituisce un unicum a livello comparato, strettamente collegato con esigenze sistemiche. La Corte sembra abbia ritenuto costituzionale il premio alla lista che supera il 40% dei voti, ma forse l'ha fatto perché nessuna lista oramai può raggiungere una simile soglia.

5. La sentenza sulla legge elettorale cd. Italicum del 25 gennaio u.s.

Non mi soffermo sul cosiddetto Consultellum 1 relativo alla Sent. n. 1/14 ed alla sua novità, sintetizzabile nell'impossibilità che vi siano zone franche nel diritto costituzionale. Già con quell'intervento v'era stato un esercizio di supplenza sul circuito partitico-parlamentare ingolfato. Molti giuristi non accettano ancora oggi che la Corte possa superare attraverso un'azione di accertamento il limite del giudizio incidentale e temono che la stessa potrebbe essere spinta nell'agone politico. Tuttavia nei successivi tre anni il ceto politico parlamentare ha tentato un'operazione di innovazione che è stata respinta dal Corpo elettorale e per la seconda volta è dovuta intervenire la Corte.

Com'è noto, la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale n. 52 del 2015, sollevate da cinque diversi Tribunali ordinari (su cui v. la tabella delle doglianze compilata dal Dottor Buonomo e le osservazioni di Borrello pubblicate su www.nomos-leattualitaneldiritto.it).

Non mi soffermo sui profili procedurali della decisione, che ha respinto le eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura generale dello Stato e la richiesta delle parti di sollevare di fronte a sé stessa la questione sulla costituzionalità del procedimento di formazione della legge elettorale (sulla logica dei ricorsi vi sarà la testimonianza di F. Besostri).

Nel merito, la Corte ha rigettato la questione di costituzionalità relativa alla previsione del premio di maggioranza al primo turno, sollevata dal Tribunale di Genova, e ha invece accolto le questioni, sollevate dai Tribunali di Torino, Perugia, Trieste e Genova, relative al turno di ballottaggio, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che lo prevedono.

Ha inoltre accolto la questione, sollevata dagli stessi Tribunali, relativa alla disposizione che consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, sopravvive comunque, allo stato, il criterio residuale del sorteggio previsto dall'ultimo periodo, non censurato nelle ordinanze di rimessione, dell'art. 85 del d.p.r. n. 361 del 1957. In questo caso la Corte per risolvere il problema dell'immediata applicabilità del meccanismo di risulta, necessariamente indefettibile, ha fatto riferimento (e questa è una chicca!) ad una normativa pervenuta tralaticciamente dal passato (come molte norme elettorali) ed in particolare dall'art. 101 della prima legge elettorale del Regno di Sardegna (Regio editto 680/1848 del 17 aprile, che deriva a sua volta dall'art.49 della legge elettorale belga del 1831(collegata all'art.63 di quella francese del 1835).

La Corte ha inoltre dichiarato inammissibili o non fondate tutte le altre questioni ed ha dichiarato che la legge elettorale presa in considerazione è così suscettibile di immediata applicazione. Si badi bene, la Corte non ha detto – e lo vedremo soprattutto dalle motivazioni – che non si debbano omogeneizzare i due sistemi vigenti, ma ha solo detto che il Consultellum 2 è applicabile.

Rimane il ricordato monito del Capo dello Stato e lo sfogo più esplicito di Monsignor Galantino, segretario della CEI, sulla peculiarità di un ceto politico che delega l'intera normativa elettorale in senso stretto alla mera attività ablativa della Corte costituzionale.

6. Le ipotesi di riforma

Il Consultellum 1 per il Senato e Consultellum 2 per la Camera dovrebbero essere, dunque, modificati: parzialmente o rifatti ex novo. Questa seconda soluzione appare certamente più difficile, così come il ritorno al passato auspicato dal Pd e dalla Lega. La restaurazione del Mattarellum non può certo essere considerata come una reviviscenza automatica e quindi costituisce una decisione nuova, ambiziosa e controversa, perché avversata da molti dei partners presenti nell'arena. In realtà si tratta di una proposta interlocutoria per aprire (o chiudere) il dibattito ed anche di un vero e proprio azzardo costituzionale.

Altri pensano sia, invece, più efficace una strategia dolce che agisca invece sulla normativa di risulta delle leggi elettorali derivanti dalle decisioni della Consulta dell'ultimo triennio. L'ipotesi più probabile è la prospettazione di un meccanismo basato su formula ispirata al principio speculare e soglie di esclusione esplicite e implicite differenti.

Anche in questo caso si pongono, però, al legislatore almeno quattro problemi principali:

il primo è quello del premio (mantenuto alla Camera e inesistente al Senato) e della differente base di distribuzione dei seggi (nazionale per la Camera; regionale – ai sensi dell'art.57 della Cost. – per il Senato);

il secondo è costituito dall'esclusione delle coalizioni per la Camera e alla presenza delle stesse al Senato;

il terzo è rappresentato dalle soglie diversificate di esclusione esplicita (3% per Montecitorio; 8% per Palazzo Madama, 20% per le coalizioni);

il quarto è costituito dal problema dell'omogeneizzazione del metodo di individuazione degli eletti (anche sotto il profilo della rappresentanza di genere prevista alla Camera e non al Senato).

Ritengo dunque che l'intervento minimo di omogeneizzazione dovrebbe investire questi quattro livelli.

A- In particolare, per evitare eccessive differenziazioni nella composizione politica delle due assemblee, entrambe responsabili della concessione della fiducia al Governo, è necessario decidere se mantenere o meno il premio del 40 % dei voti validi previsto alla Camera e prevedere che l'attribuzione dello stesso e la distribuzione dei seggi del Senato tra le liste venga effettuata a livello nazionale (anche per l'eventuale premio), mantenendo invece l'individuazione degli eletti all'interno delle circoscrizioni a livello regionale sulla base del dettato costituzionale di cui all'art. 57 Cost.. Durante la discussione del Porcellum la previsione vigente venne consigliata alla Presidenza della Repubblica che la impose sulla base di una valutazione non precisa del dettato costituzionale.

B- La logica dell'esclusione delle coalizioni e la preferenza per la lista (di partito o "aperta") alla Camera confligge con l'esistenza delle coalizioni al Senato: è evidente che bisogna

decidere e che, l'interesse dei partiti minori dovrebbe essere volto al superamento della proibizione delle stesse.

C- La soglia di esclusione del 3% a livello nazionale potrebbe essere – invece – mantenuta (se non addirittura aumentata al 5%) per entrambe le Camere, mentre quella dell'8% per i partiti coalizzati.

D- Si porrebbe il problema della individuazione degli eletti, che – in mancanza di una auspicabile distrettualizzazione uninominale – dovrebbe essere operata con l'adozione del voto di preferenza unico, tutelando però della preferenza di genere.

7. Conclusioni

La Corte ha sempre sostenuto che il sistema elettorale in senso stretto è uno strumento indefettibile e che quindi gli interventi devono restituire all'ordinamento un meccanismo funzionante. Il comunicato stampa lo ha ribadito al singolare, sottolineando che l'intervento era operato solo sul meccanismo della Camera, oggetto del giudizio. Ma all'interno di questo ragionamento poteva anche operare in maniera più incisiva un'omogeneizzazione del sistema di elezione di entrambe le Camere. Forse la Corte avrebbe potuto tentare di operare una maggiore convergenza tra i due meccanismi di risulta, ma può darsi che moniti in materia siano rilevabili nelle motivazioni. In ogni caso la Corte ha giustificato il Majority premium system, che – come si è notato – costituisce la costante dell'intervento riformistico italiano dal 1923 ad oggi, passando per il 1953, 2005 e il 2015, e questo peserà nella trattativa delle prossime settimane.

In definitiva, l'armonizzazione delle regole elettorali costituisce un tema di drammatica rilevanza costituzionale, per evitare lo sfascio programmato per raggiungere obiettivi partigiani. Se già con il Mattarellum ottenere Camere omogenee costituiva quasi una scommessa, con il Mattarellum l'attribuzione del premio nazionale alla Camera dei deputati e nelle singole regioni al Senato ha reso ancor più difficile il raggiungimento della stabilità e sacrificato di converso la rappresentanza. Certo è più semplice abolire il premio che introdurlo, in una situazione così frammentata e pericolosa, ma è anche vero che i maggiori stakeholder potrebbero avere l'interesse a costringere le liste minori a collegamenti forzati. In ogni caso la soluzione di assegnare i seggi a livello nazionale per entrambe le assemblee e quella di individuare gli eletti in circoscrizioni o collegi regionali per il Senato sembra dunque razionale. La scelta è tra un sistema disomogeneo o tra due differenti tipi di omogeneità: quella meno distorsiva e quella caratterizzata dal premio. Nell'urgenza di provvedere tutto pare più facile dedicandosi ad aumentare la specularità. Le soglie rimangono, ma in alcuni casi rischiano di non esserci i soggetti partitici ma solo gruppi di potere, mentre risulta difficile l'intervento sulla legislazione elettorale di contorno relativa alla democrazia interna dei partiti per la selezione dei candidati o quella relativa alla gestione della campagna elettorale.

Ma ovviamente questa è la parte relativa al sistema elettorale in senso stretto su cui si incentrano gli interessi maggiori delle forze politiche. Non si deve però trascurare, vista la forte delegittimazione delle stesse e la necessità di mantenere gli standard minimi di democraticità del procedimento elettorale la parte che normalmente viene considerata più importante negli ordinamenti democratici evoluti, ossia quella della legislazione elettorale di contorno. In questa prospettiva una normativa sulla individuazione con garanzie pubblicistiche dei candidati potrebbe risolvere anche i problemi relativi al voto di preferenza, mentre potrebbe essere affrontata la oramai annosa questione della comunicazione politica e della eguaglianza delle opportunità fra i concorrenti. Ma i tempi sono forse troppo stretti e, quindi, è necessario accontentarsi dell'essenziale. Speriamo bene.