



TRE BREVI RIFLESSIONI: MOTIVAZIONI PER IL NO AL BALLOTTAGGIO, AUTO-APPLICATIVITÀ GARANTITA, MODIFICHE OPPORTUNE PER UN'ARMONIZZAZIONE RAGIONEVOLE.

di Stefano Ceccanti**

Mi limiterò a tre brevi riflessioni a partire dalle questioni ben inquadrature dal Prof. Lanchester.
La prima è un invito alla cautela.

Vedo troppe motivazioni proposte per la bocciatura del ballottaggio, che in ultima analisi si riconducono a una lettura proporzionalistica di una Costituzione, la quale non ha però voluto irrigidire nessuna formula elettorale, cosa che peraltro non ha fatto neanche la sentenza 1/2014.

La legge elettorale Italicum, con un ballottaggio in grado di garantire una maggioranza iniziale di legislatura, non è sorta all'improvviso, ma è maturata all'interno della Commissione dei saggi del Governo Letta, la cosiddetta Commissione Quagliariello-Violante¹, quando già vi erano tre schieramenti principali, ed esattamente allo scopo di affidare all'elettore la scelta decisiva sulla maggioranza. Vi erano certo due differenze di fondo rispetto al contesto odierno: una sola Camera con rapporto fiduciario ma stabilizzando l'esecutivo con le modifiche alla forma di governo e la possibilità di stipulare coalizioni, ma per il resto l'impianto era identico. Per inciso, quanto alla paternità politica, allora Renzi era solo sindaco di Firenze ed il segretario pd pro tempore era Epifani: quindi

* Introduzione ai lavori del Seminario su "Il sistema elettorale per le Camere dopo la sentenza della Corte costituzionale", tenutosi il 30 gennaio 2017 nella Sala degli organi collegiali dell'Università "La Sapienza" e promosso dalla rivista Nomos. Le attualità nel diritto e dal Master in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti di assemblea.

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

¹ Si vedano i Capitoli Quarto e Quinto della Relazione finale, leggibili qui:

<http://presidenza.governo.it/DIE/attivita/pubblicazioni/Per%20una%20democrazia%20migliore.pdf> alle pagg. 57/72

non aveva nulla a che fare col successivo successo del Pd alle Europee del 25 maggio 2014 su cui secondo alcuni, poco memori delle date, sarebbe stata ritagliata.

Non era del resto la prima proposta ‘majority assuring’ per dare agli elettori tale scelta in presenza di tre schieramenti: all’epoca della Bicamerale D’Alema, quando la Lega era fuori dai due poli tradizionali, uno schema analogo era stato concordato col cosiddetto “patto della crostata”, formalizzato successivamente con una proposta di legge firmata dall’attuale Presidente della Repubblica Mattarella².

Posso capire (anche se non condividere) che dopo il risultato referendario il ballottaggio in una sola delle due Camere che continuano a dare la fiducia possa essere sembrato ad alcuni irragionevole per questo motivo, forse anche per l’altro che lo differenzia da quelle due proposte (la possibilità di coalizioni), ma non per altri. D’altronde la stessa Corte nella sentenza 275/2014³ ha ritenuto il ballottaggio, almeno per i comuni, in grado di legittimare una maggioranza assoluta dei seggi in Consiglio.

La seconda riflessione è la lettura corretta delle due normative di risulta, che non appaiono così divaricate come si dice e che sono entrambe auto-applicative, cosa che rende gli ulteriori interventi del Parlamento non strettamente necessari.

Rispetto all’individuazione dei candidati, dopo l’approvazione della legge 52/2015 che ha reintrodotto le preferenze alla Camera, è ora possibile disporre di una normativa perfettamente auto-applicativa per la preferenza unica inserita dalla Corte al Senato con la 1/2014, grazie al rinvio operato dal Testo Unico Senato nel suo art. 27 al Testo Unico Camera⁴. La scelta di prevedere un sistema tutto basato su preferenze (al Senato) e su una scelta mista tra capilista bloccati, comunque individuabili sulla scheda, e di preferenze (alla Camera) è comunque meno divaricato rispetto a quella previsto dai Costituenti (preferenze alla Camera, collegi uninominali-proporzionali al Senato). Del resto diverso era anche il sistema delle leggi Mattarella: collegi uninominali e liste bloccate alla Camera, soli collegi al Senato.

Neanche rispetto al cuore della formula elettorale i sistemi appaiono così dissimili e questo forse spiega perché la Corte, pur avendo soppresso il ballottaggio forse perché previsto in una sola Camera, non ha soppresso il premio, che è anch’esso previsto per la sola Camera. Infatti la correzione “in alto” del sistema della Camera col premio eventuale può produrre effetti analoghi agli alti sbarramenti previsti come correttivi “in basso” al Senato. Qualora una forza conquistasse il 40% alla Camera e ottenesse la stessa quota di consensi al Senato, nel primo caso avrebbe il 54% di maggioranza garantita alla Camera e al Senato, a seconda dei voti dispersi, sarebbe comunque la prima forza con un numero di seggi non troppo distante dalla maggioranza. Se ad esempio i voti dispersi fossero il 10% (cosa possibile sia per gli alti sbarramenti espliciti, sia per quelli ancora più forti di tipo

² Atto Camera 4926, leggibile qui http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/4926.pdf

³ <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=275>

⁴ Come spiegato nel dossier dei servizi studi Camera-Senato n. 416 leggibile qui: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00999833.pdf>. Per una ricostruzione didattica della normativa vigente si veda la mia scheda leggibile qui alla data 1 febbraio: <http://www.ceccanti.ilcannocchiale.it/>

implicito nelle Regioni con basso numero dei seggi), il 40% in voti potrebbe valere un 47-48% dei seggi. Due risultati non identici, ma compatibili.

La terza è la riflessione sugli interventi che, pur non essendo necessari, riteniamo comunque opportuni in chiave di armonizzazione Camera/Senato. Rispetto all'individuazione dei candidati, se si resta in logiche di innovazione incrementale, due appaiono decisamente tali al Senato: la preferenza doppia per rispondere all'esigenza di cui all'articolo 51 della Costituzione e la riduzione della dimensione dei collegi elettorali, passando dai 20 attuali (le intere Regioni) a un numero corrispondente a quello della Camera (ossia 50 collegi, dato che si tratta di eleggere un numero di senatori pari alla metà dei deputati, per i quali ne sono previsti 100⁵). Non appare realistico in questa fase uscire da innovazioni incrementali verso modelli che sarebbero più conformi alle grandi democrazie europee come collegi uninominali o liste bloccate corte abbinate a modalità democratiche di scelta dei candidati all'intero dei vari partiti sulla base di norme legislative.

Rispetto al cuore della formula elettorale mi sembra che prima delle scelte concrete dobbiamo chiarire il significato dell'invito all'armonizzazione rivolto dal Presidente della Repubblica, in coerenza con le scelte operate sin dal 1963 dal revisore costituzionale (che unificò a 5 gli anni di durata di entrambe le Camere) e con quelle del referendum del 4 dicembre che ha confermato la doppia fiducia.

L'armonizzazione deve perseguire una via media, ragionevole, tra due altre impostazioni erranee perché unilaterali, l'una massimalista e l'altra minimalista, a cui certo non si riferisce il Presidente, ma che ritroviamo nel dibattito di questi giorni.

Quella massimalista, astrattamente condivisibile, enfatizza le esigenze di governabilità che andrebbero perseguite, vista come da garantire e non solo da favorire. E' però un obiettivo come tale impossibile a Costituzione invariata: era perseguibile solo con una legge majority assuring con una sola Camera che avrebbe dato la fiducia, secondo lo schema precedente all'esito referendario. Ora, a Costituzione invariata, si può solo perseguire una strada che favorisca la governabilità, ma non che pretenda di garantirla. Per inciso, sarebbe peraltro opportuno, a questo fine, livellare gli elettorati con una mini-riforma costituzionale nella prossima legislatura, in coerenza con questa linea e a suo coronamento.

Quella minimalista, che sottende anche in questo caso, come per alcune obiezioni al ballottaggio, un'opzione proporzionalista che si vorrebbe surrettiziamente costituzionalizzare, vorrebbe invece armonizzare al ribasso i sistemi, togliendo il premio alla Camera e abbassando gli sbarramenti al Senato. Siccome non è più possibile avere un esito garantito (premessa corretta) e astrattamente gli incentivi alla governabilità potrebbero essere curvati in modo diverso dagli elettori soprattutto perché i 18-25enni che votano solo alla Camera possono votare in modo sensibilmente diverso dalle altre fasce di età, allora (conseguenza sbagliata) sarebbe meglio un disarmo totale a favore del proporzionalismo più spinto. Qui l'errore è di segno opposto: il fatto che non si possa più

⁵ Ne ritaglia puntualmente 50 la proposta di legge 4183 Lauricella, consultabile on line all'indirizzo http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0047480.pdf

garantire un esito non può portare alla scelta opposta di non favorirne nessuno. Anche perché accanto al rischio delle maggioranze diverse o opposte (che non è eliminabile a priori a Costituzione vigente) vi è quello dell'assenza delle maggioranze. Solo una teoria provvidenzialistica delle coalizioni può infatti far ritenere che dalla necessità di una coalizione post-elettorale (in assenza di un vincitore chiaro) si tragga la conseguenza politica dell'effettiva capacità di dar vita a una coalizione. Teoria smentita tragicamente a Weimar e un po' meno tragicamente nella recente esperienza di Madrid. Gli incentivi sono giustificati dal fatto che le elezioni in una forma di governo parlamentare sono destinate anche a dar vita a un continuum solido tra maggioranza parlamentare e Governo e non solo alla scelta di rappresentanti che stiano di fronte a un Governo da loro indipendente (come nella monarchia costituzionale pura o in una forma presidenziale)⁶. La governabilità tramite significativi incentivi selettivi che rendano il sistema un trasformatore di energia e non un mero apparecchio fotografico (secondo la classica impostazione della rappresentanza di Duverger) non è quindi un vincolo esterno, un'esigenza estrinseca, ma un pilastro della logica della forma parlamentare.

Se si vuole quindi perseguire una via media di armonizzazione che non promette ciò che non potrebbe mantenere (un esito coerente e certo) ma che non si abbandona a una deriva assembleare, in una logica incrementale si possono individuare tre correttivi. Il primo è l'esportazione del premio nazionale anche al Senato, andando oltre una curiosa lettura che isola tre parole dell'art. 57, "a base regionale", dall'insieme della Costituzione che invece delinea una Camera politica che contribuisce alla politica nazionale dando la fiducia al Governo. Una lettura che, peraltro, non trova neanche riscontro in nessun atto formale della Presidenza Ciampi, a cui normalmente si farebbe risalire ma correttamente solo in termini informali, e che quindi non vincola in alcun modo i successori. In realtà l'art. 57 impedisce solo che vi possano essere slittamenti di seggi da una Regione all'altra e niente altro: quindi basta stabilire nazionalmente il premio e andare poi a riscaso nelle Regioni senza alterare i seggi tra l'una e l'altra. Il secondo è la possibilità delle coalizioni anche alla Camera, che rende il raggiungimento della soglia più probabile. Il terzo è la possibile previsione di un premio minore al di sotto del 40% che renda il sistema meno rigido. Infatti si oscilla tra due schemi opposti: la correzione forte sopra il 40% e un sistema fotografico (al netto dell'effetto delle soglie) al di sotto. Niente proibisce di individuare una "soluzione cuscinetto" al di sopra di una certa soglia (il 33? Il 35?) e fino al 40% che avvicini comunque alla maggioranza dei seggi. Se invece si volesse uscire da soluzioni minimaliste, coi collegi uninominali o con nuove forme di doppio turno (in questo caso attendendo le motivazioni della Corte) le esigenze di governabilità sarebbero certo meglio tutelate, ma dipende da condizioni politiche in questo momento molto improbabili.

⁶ "Non si tratta più di presentare al Sovrano 'rem praesentare' le istanze dei sudditi, ma di consentire al popolo di erigersi esso stesso a sovrano" (A. Barbera, audizione alla Camera sulla riforma elettorale, 13 gennaio 2014, http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0449_barbera.pdf)