

15 FEBBRAIO 2017

I sistemi elettorali per le elezioni
politiche dopo la 35/2017: una
sentenza figlia del referendum, ma per
il resto deludente per i proporzionalisti

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti^{*}

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

L'obiettivo fondamentale dei ricorsi presentati in questa occasione, come pure quello relativo ai ricorsi che erano sfociati nella sentenza 1/2014, era chiaro e trasparente: di imporre come unica soluzione costituzionalmente possibile l'opzione legislativa (ma non costituzionale) fatta nel 1948 per l'elezione della Camera dei deputati (ma non per il Senato): proporzionale quasi perfettamente fotografica e voto di preferenza.

Nel caso della sentenza 1/2014 il punto di svolta vero fu quello procedurale, relativo all'ammissibilità, su cui non era realistico immaginare che la Corte sarebbe tornata indietro in questa occasione. Vi era certo stavolta un dato nuovo, quello di una legge non ancora applicata: tuttavia, una volta imboccata la strada di ammettere ricorsi non provenienti dal vero giudice delle elezioni, le Camere, non era possibile fermarsi a metà strada. Farlo avrebbe significato andare alle prossime elezioni con una legge a sospetto di incostituzionalità: un rimedio peggiore del male.

Dal punto di vista del merito la 1/2014 operò una scelta ragionevole rispetto al contesto e un'obiettivo forzatura. La scelta ragionevole, di fronte alla destrutturazione del sistema dei partiti e delle coalizioni, che aveva portato la prima delle coalizioni votate in unico turno a un quasi raddoppio dei voti in seggi, era quella di richiedere una soglia minima per il premio. La forzatura era quella relativa all'inserimento della preferenza al Senato per scardinare le indifendibili liste bloccate lunghe: si trattava di una soluzione che mai era stata adottata dal legislatore. Almeno alla Camera si trattava di una soluzione approvata dal 1948 e approvata sino al 1992, anche se poi superata in seguito ad un voto referendario, ma al Senato no. Ci sarebbe stata una soluzione più rispettosa del ruolo del parlamento (e del corpo elettorale), ossia il ripristino delle leggi Mattarella, ma la Corte aveva obiettivamente il problema di consentire a se stessa una reviviscenza che solo poco tempo prima aveva discutibilmente precluso ai cittadini che l'avevano richiesta col referendum, forse per non mettere in discussione il nuovo delicato contesto segnato dalle prime settimane del governo di emergenza Monti.

^{*} Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

Cosa dire nel merito delle scelte di oggi? In linea generale, anche stavolta, è impossibile leggere la sentenza in modo decontestualizzato. Come la 1/2014 aveva fatto saltare quel premio perché nelle elezioni 2013 la dis-rappresentatività era diventata eccessiva a causa della nuova frammentazione del sistema, era indubbio che essa risentisse ora dei risultati del referendum costituzionale, al di là di quanto parzialmente ammettano esplicitamente le motivazioni. Del resto la decisione era stata rinviata, posponendola al referendum, ammettendo di fatto che il potenziale cambiamento del parametro avrebbe inciso sull'esito. In due punti la sentenza ammette il rilievo del voto. Anzitutto nel monito finale (punto 15,2) lo fa in modo esplicito, anche se delicato, dopo la correzione del cosiddetto *refuso*, che rivela in realtà un ammorbidimento del monito, come rivelato dai media: i sistemi diversi “non ostacolano..maggioranze parlamentare omogenee” rispetto all'originario “non devono ostacolare”. Al precedente punto 7 lo fa in modo significativo anche se non esplicito dove contesta il ballottaggio in una sola Camera rispetto “alla posizione paritaria” che mantengono Camera e Senato, che sembra obiettivamente l'argomento più forte tra quelli usati contro il ballottaggio.

Infatti, e ci torneremo tra breve, l'unico successo, ma effetto del referendum e non dei ricorsi, della strategia proporzionalistica e preferenzialistica, sembra risiedere nella bocciatura del ballottaggio ed in particolare in alcuni argomenti adottati che non appaiono particolarmente convincenti, forse persino alla stessa Corte. I passaggi iniziali del punto 9.2, infatti, cominciano con evocare sia l'assenza della possibilità di stringere coalizioni tra un turno e l'altro sia quella di una soglia minima di accedere al ballottaggio. In assenza di queste condizioni, si afferma in un primo momento, il ballottaggio non sarebbe altro “che una prosecuzione del primo turno” e ricadrebbe quindi nelle critiche di cui alla 1/2014 al premio di allora. Ma dal punto di vista degli elettori col ballottaggio tutte le scelte rispetto a quelle del primo turno si azzerano e sono reversibili: quindi la discontinuità è comunque evidente e non un riflesso delle scelte delle forze politiche. Gli elettori si possono “apparentare” a prescindere dalle forze politiche di riferimento e anche in dissenso rispetto ad esse. A questo punto la Corte slitta ad un altro ragionamento, quello secondo il quale, nel caso in cui si adotti una legge proporzionale con premio, il parametro del voto eguale andrebbe considerato anche “in uscita”. Problema che invece non si porrebbe in caso di formule maggioritarie uninominali che appaiono più “naturali” a differenza del premio che viene visto di fatto come una sorta di protesì. Tuttavia neanche questo passaggio è di per sé privo di contro-obiezioni: le formule uninominali maggioritarie, anche a doppio turno, possono produrre effetti aggregati di tipo dis-rappresentativo ben più forti. E' possibile ignorarli solo perché si producono a livello aggregato e a prima vista non appaiono a livello di singolo collegio? Che i ragionamenti esposti rischino di provare troppo è evidente alla stessa Corte, che a questo punto del percorso, spiega non solo di non considerare illegittimo “il turno di ballottaggio fra liste in sé”, ma introduce a rinforzo il richiamo già citato al doppio rapporto fiduciario e, soprattutto, segnala che non

sarebbe necessario introdurre tutti quanti questi correttivi ma anche solo “alcuni” di essi. Facendo ciò finisce inevitabilmente per relativizzarli. La Corte trova il tempo per due altre riflessioni anch’esse opinabili: ci sarebbe una gerarchia di fini tra rappresentatività che andrebbe “primariamente” tutelata rispetto alla governabilità: ma in una forma di governo con rapporto fiduciario, in cui quindi la tenuta del continuum maggioranza-Governo è garanzia al tempo stesso sia di rappresentanza sia di governabilità cosa può significare questo nella scelta delle formule? E poi, al fine di salvare il doppio turno per l’elezione dei sindaci nei comuni medio-grandi, si sottolinea la differenza rispetto a quel livello di governo “ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale”. Le differenze però sono varie, a cominciare dal tipo di rapporto fiduciario: quali sarebbero superabili da altro tipi di ballottaggio e quali no? Le conseguenze non sembrano chiare ed evidenti.

Se si escludono i passaggi citati, di non facile interpretazione quanto a ricaduta, e a mio avviso comunque molto dipendenti dal contesto post-referendario, il tentativo proporzionalistico e preferenzialistico è stato pesantemente respinto. Viene legittimato esplicitamente il premio di maggioranza con la soglia del 40% che “non appare in sé manifestamente irragionevole” (punto 6), né essa viene fissata come unica soglia minima possibile. E’ poi abbattuta l’idea che premio e sbarramento siano tra loro inconciliabili perché produttivi insieme di effetti troppo dis-rappresentativi, anzi l’argomento è addirittura capovolto, sostenendo che questa seconda aiuta a non frammentare troppo l’opposizione. Infine (punto 11.2) si precisa quanto già chiaro nella sentenza 1/2014 sulla censura alle liste bloccate perché troppo lunghe, tali da impedire la conoscibilità dei candidati, scelta incomparabile coi capilista bloccati che compaiono sulla scheda elettorale, in un sistema in cui, sulla base dell’articolo 49, non si può non riconoscere ai partiti un ruolo significativo nella selezione della rappresentanza.

Al termine della sentenza è pertanto evidente che l’obiettivo del completamento della transizione ad una coerente democrazia governante, anche con sistemi elettorali selettivi, trova più ostacoli politici, a cominciare dagli esiti del recente referendum, che non nella giurisprudenza costituzionale.