

La legge elettorale (di Stefano Ceccanti)

1. I vincoli costituzionali veri e, soprattutto, quelli presunti

La discussa ordinanza della Cassazione ha posto due problemi.

Il primo, che riprende il noto obiter dictum della Corte, riguarda il possibile carattere eccessivo del premio di maggioranza attribuito in unico turno senza una soglia minima di consensi. Ciò coglie un problema reale, ma non si può utilizzare questa critica ignorando che le vie d'uscita possibili sono del tutto divaricanti, necessariamente oggetto di una scelta politica del legislatore che non potrebbe essere in qualche modo surrogata da una sentenza particolarmente creativa del giudice delle leggi. Non è la Costituzione a dirci se si debba andare verso un sistema speculare, fotografico, senza premi o con soglie così alte da non farli scattare o con un premio così piccolo non in grado di identificare un vincitore delle elezioni, o se, all'opposto, si debba andare ad un sistema diversamente selettivo, magari assegnando un premio dopo un eventuale secondo turno tra le due coalizioni più votate. Anche una soluzione transitoria, compresa la semplice eliminazione del premio, sarebbe derivata da scelte politiche, non dalla Costituzione, non sarebbe affatto neutra e quindi non praticabile da altri se non dal legislatore.

Al limite l'unica scelta transitoria che potrebbe apparire neutra e quindi in qualche modo costituzionalmente dovuta per superare il problema, che potrebbe condurre oltre un monito, sarebbe la reviviscenza della legge Mattarella, conseguente all'incostituzionalità dell'intera legge, con la qual cosa però la Corte darebbe a se stessa quanto ha escluso agli elettori. Di per sé un esito non impossibile giacché un conto sono i problemi di ammissibilità dei referendum ed un altro le sentenze sulla costituzionalità delle leggi. Lì si trattava di reviviscenza (eventuale) come effetto abrogativo del referendum (e quindi, a salire, come condizione di ammissibilità in quanto leggi costituzionalmente necessarie per il funzionamento della Camera e del Senato). Qui si tratta di effetti (eventuali) della sentenza di incostituzionalità. Come sosteneva Augusto Barbera nel pezzo datato 8 novembre 2011 "Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate" per il forum di Quaderni Costituzionali (ultimo capoverso del punto d):

“Diverso è il caso in cui l'effetto caducatorio discende da una Sentenza della Corte costituzionale, volta a contestare non l'efficacia ma la validità di una disposizione (e talvolta la sua stessa esistenza in vita). In tal caso la reviviscenza della norma abrogata è ammessa sia dalla parte più larga della dottrina sia dalla Corte costituzionale (sentt. 107/1974, 108/1986, 408/1998 e, forse, 134/1994) in quanto la illegittimità costituzionale della disposizione abrogante (per la procedura di approvazione o per il merito) determina l'annullamento dell'effetto abrogativo”.

Ancor più discutibile il secondo rilievo, quello per cui ci sarebbe un vincolo costituzionale a introdurre le preferenze, mai utilizzate per le elezioni del Senato e soppresse sin dal 1993 alla Camera senza che nessuno sostenesse allora questa tesi. Il problema del rapporto effettivo tra eletti ed elettori è serissimo, ma la Costituzione non impone una scelta univoca tra i tre strumenti possibili: collegi uninominali, preferenze o liste bloccate.

2. Le possibili soluzioni ponte: più circoscrizioni, ballottaggio nazionale

In ogni caso l'ordinanza della Corte di Cassazione, al di là della discussa questione dell'ammissibilità e dei suoi gravi errori di ricostruzione (non solo quello sulle preferenze, ma anche quello del richiamo al vincolo, inesistente, di indicazione del candidato premier sulla scheda) pone il problema politico di soluzioni ponte, capaci di sanare quei due gravi difetti legislativi. Un problema niente affatto semplice giacché spesso una mini riforma, con effetti più delimitati, appare più prevedibile in termini di costi e benefici e quindi sollecita maggiormente i poteri di veto e quindi produce più facilmente stallo.

Volendo comunque provare a delineare due possibili soluzioni sui due aspetti critici, e limitando quindi l'intervento al minimo, più semplice è il superamento soft delle lunghe liste bloccate. Sarebbe sufficiente la moltiplicazione spagnolizzante delle attuali circoscrizioni ad un livello provinciale o pluriprovinciale. A quel punto gli eletti sarebbero comunque identificabili, i loro nomi stampabili sulla scheda, anche qualora si restasse nelle liste bloccate (avrebbero dimensioni analoghe a quelle tedesche o spagnole, andrebbe però introdotta una quota di genere con vincoli sull'ordine di lista per non eludere la riforma dell'art. 51, specie dopo che vi si è data attuazione per le amministrative) o qualora si ricorresse alla preferenza doppia di genere (la preferenza è strumento che produce effetti molto dannosi quando la circoscrizione è grande, imponendo organizzazioni personali forti, comprese le risorse per la campagna).

Invece l'altro problema richiede un chiarimento sulle finalità. Se si persegue l'obiettivo di una democrazia governante, in modo analogo a tutti gli altri livelli di governo, la soluzione più razionale è quella del ballottaggio tra le due liste o coalizioni più votate al primo turno nel caso in cui nessuna abbia raggiunto la soglia, individuabile tra il 40 e il 50, ripartendo il premio a livello nazionale anche al Senato (l'avevo presentato al Senato nella scorsa legislatura col n. 3568 ed è ora stato ripresentato alla Camera con la proposta Nicoletti n. 1116). In astratto ci può essere il rischio di liste o coalizioni diverse al ballottaggio tra Camera e Senato e, anche per questo, di vincitori diversi tra Camera e Senato. Credo però che i rischi sarebbero davvero minimi. In ogni caso il sistema sarebbe molto più razionale di quello vigente, che è esattamente ciò che si può chiedere a una soluzione transitoria. Prendere invece altre strade, quelle di eliminare il premio o direttamente o indirettamente, significa fare la scelta opposta, quella di ripetere con tutta probabilità la strada di larghe intese obbligate al centro per un lungo periodo. È una scelta che si può motivare se si assume quell'obiettivo, se invece, come credo, esso si ritiene errata, non va assolutamente fatta.

3. Le soluzioni a regime: selettività forte e ragionevole

Per affrontare la questione delle soluzioni a regime, giova ricordare che la forte frammentazione che ci accompagna da dopo il 1989 e che non è stata disincentivata dalle formule elettorali successive (il turno unico nei collegi fa transitare la frammentazione pre-esistente nella suddivisione dei collegi, lo sbarramento infimo nelle coalizioni grandi spinge a moltiplicare le liste) è una caratteristica permanente e non transeunte. Essa non poggia più sulle fratture ideologiche forti del primo sistema dei partiti, ma su fratture multiple. Le principali non sono comunque quelle etniche, linguistiche o religiose che giustificano formule speculari, fotografiche.

Pertanto la scelta di formule fortemente selettive si presenta al tempo stesso come legittima (per la natura delle fratture, deboli e plurime, cosa che comporta una quota significativa di elettorato mobile e quindi di potenziale alternanza) e più ragionevole della scelta opposta (nel contesto dato la

frammentazione eventualmente fotografata sarebbe ben maggiore rispetto a quella del primo sistema dei partiti).

La selettività deve essere altresì forte, dato che altrimenti si avrebbe il costo delle distorsioni della proporzionalità senza averne i vantaggi, ovvero la chiara individuazione di un vincitore. Non è quindi più tempo di medicine, come i sistemi tedeschi o ispano-tedeschi, pensate per un livello meno grave di malattia di sistema, ormai purtroppo stabilmente più acuta.

Una selettività forte deve però essere ragionevole e quindi passare attraverso la legittimazione, in ogni caso, di un secondo turno elettorale per la Camera dotata dell'esclusività del rapporto fiduciario.

Di conseguenza, in caso di forma di governo semi-presidenziale, l'opzione logica e' il trapianto per intero del sistema francese col doppio turno di collegio per la Camera, che risolve anche il problema dei rappresentanti, con alta soglia di accesso tra il primo e il secondo turno, comunque non inferiore a quella francese del 12,5 per cento degli aventi diritto. Una volta che la scelta fosse ben individuabile, per il Presidente e il deputato, non credo vi sarebbe il rischio di un astensionismo eccessivo. Si potrebbe comunque valutare sia la contestualità delle elezioni sia l'eventuale abbinamento del ballottaggio per il Presidente col primo turno delle legislative. L'art. 51 novellato troverebbe qui applicazione con una quota di genere applicata al raggruppamento di candidati nei collegi con lo stesso simbolo ad un livello regionale o sub-regionale.

In caso di forma di governo del Primo ministro la soluzione di gran lunga migliore sarebbe quella già illustrata come transitoria, ballottaggio nazionale tra le prime due coalizioni e moltiplicazione "spagnola" delle circoscrizioni. Non capisco perché il rapporto dei primi "saggi" nominati dal Presidente Napolitano non abbia considerato proprio questo sistema, concentrandosi invece su molti altri, tutti con formule meno selettive, che con tutta probabilità riprodurrebbero la necessità di larghe intese. Ovviamente l'adozione del ballottaggio nazionale fra coalizioni richiede come complemento l'adozione di norme costituzionali tese a disciplinare post-voto la coalizione vincente, analogamente alle altre forme primo-ministeriali delle grandi democrazie.