

Memoria per l'audizione di Carlo Fusaro

professore presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze

PREMESSE

1. Ringrazio la Commissione, il suo Presidente e in particolare i due gruppi che mi hanno segnalato. Considero una specie di riconoscimento alla carriera il fatto di essere stato segnalato per questa audizione dai due maggiori gruppi di *maggioranza* e di *opposizione*.

2. Non posso fare a meno di richiamare l'audizione del 22 giugno 2011 presso l'altro ramo del Parlamento avente, ahimé, il medesimo oggetto. Le principali premesse che feci allora valgono ancor oggi, anche se in un contesto ancora più difficile di quello della XVI legislatura. Desidero brevemente riproporle in questa occasione.

3. La *prima premessa* riguarda il ruolo di coloro che in questa come in altre occasioni una Commissione parlamentare ritiene di ascoltare allo scopo di acquisire informazioni ulteriori e valutazioni in ordine a materia oggetto di un procedimento legislativo.

Desidero dire che non credo a quegli studiosi che pretendono di spiegare ai rappresentanti del popolo quello che devono fare o quello che non devono fare: certo, ciascuno come cittadino è nel pieno diritto di fare qualsiasi proposta e avanzare qualsiasi suggerimento, sostenere qualsiasi strategia politico-istituzionale ed elettorale. Ciò che è sbagliato, tanto più in materie come queste, è pretendere di dare lezioni e ancor più ammantarsi di un'aurea di scientificità quasi che ci si trovasse nel campo delle c.d. *scienze esatte* (che poi tali non sempre sono) e quasi che, applicando determinate formule, si possano ottenere sempre, comunque e certissimamente determinati risultati (quasi "ingegneristicamente"). Non è così: e da studiosi seri, animati da laici dubbi e laicissime prudenze, dovremmo saperlo meglio di tutti. Non credo in altre parole a coloro che nel campo delle scienze sociali esibiscono ricette sicure. Nel bene e nel male, non è così.

Intendo perciò dunque il mio ruolo con umiltà, come quello di chi, essendosi a lungo occupato della materia, spera di concorrere con tanti altri a chiarire quali possono essere le cause di determinati fenomeni e quali potrebbero ragionevolmente essere le conseguenze di determinate soluzioni: sapendo, però anche, che non si possono e non si devono nutrire acritiche certezze. Se non altro per questo: perché i protagonisti della vita politica a tutti i livelli, dal leader di partito al cittadino elettore - previa una fase più o meno lunga di apprendimento - sono quasi sempre in grado di prendere le proprie contromisure strategiche e tattiche, e orientare qualsiasi innovazione a proprio vantaggio, facendo accorto uso delle opportunità che qualsiasi testo normativo offre. Ciò è naturale e legittimo: ma fa sì, appunto, che spesso le soluzioni adottate portino dove non si immaginava affatto di andare, e talvolta perfino dalla parte opposta. Si pensi al caso della parte uniomiale delle leggi Mattarella, divenuta attraverso i collegi c.d. sicuri la via per garantire rappresentanza a forze politiche non in grado di conquistare seggi proporzionali.

4. Allo studioso, penso, stia invece *suggerire un metodo* per affrontare le questioni che ci interessano. Ciò può valere in qualsiasi caso di progettazione legislativa. Ma adesso qui ci interessa la materia elettorale: la cui delicatezza e centralità consiglia ancor

di più di procedere con approccio sistematico e razionale. Ecco l'ipotesi metodologica che mi permetto di suggerire:

(A) in *primo* luogo, individuare con chiarezza gli *obiettivi* che con l'intervento normativo ci si propone di perseguire, rispetto ad un'*analisi* oggettiva delle caratteristiche e dei *difetti* della legislazione in vigore; beninteso questi *difetti* (che possono avere natura tecnica, giuridica, politica) dipendono a loro volta dalla prospettiva dalla quale ci si pone e solo in parte assai limitata hanno natura oggettiva; essi - si noti - variano nel tempo al mutare della sensibilità dell'opinione pubblica a sua volta influenzata dalle forze politiche e da mezzi di comunicazione;

(B) in *secondo* luogo individuare i *vincoli sia giuridici sia soprattutto politici* che costituiscono i necessari paletti nel rispetto dei quali l'intervento riformatore deve trovare collocazione; ciò porta con se la necessità di essere consapevoli del *contesto* nel quale ci si trova ad operare: il che si badi bene vuol dire anche consapevolezza del vissuto, di tutto ciò che precede la situazione attuale. In pratica è utile una coscienza delle tradizioni elettorali del paese e dell'evoluzione le leggi elettorali hanno conosciuto, nonché del contesto partitico attuale;

(C) in *terzo* luogo *ordinare obiettivi e vincoli* secondo un preciso *ordine di priorità* (alcuni obiettivi, infatti, possono risultare incompatibili o poco compatibili fra loro, o difficilmente o per nulla compatibili con il rispetto di questo o quel vincolo: un primo esempio è la promozione del riequilibrio di genere della rappresentanza, riguardo al quale i diversi meccanismi elettorali - con particolare riferimento all'individuazione degli eletti - non sono affatto neutri o indifferenti; un secondo esempio: perseguire una minor frammentazione della rappresentanza può essere obiettivo incompatibile col vincolo di evitare liste o coalizioni disomogenee, costruite allo scopo di aggirare vincoli giuridici, quali sbarramenti). Dunque occorre avere l'onestà intellettuale di riconoscere che dire di perseguire un obiettivo e, al tempo stesso, imporre come prioritario un vincolo qualsiasi incompatibile con quell'obiettivo, equivale, in realtà, se non a contraddire l'obiettivo certo a subordinarlo al rispetto rigido di quel vincolo e renderlo perciò stesso difficilmente perseguibile in concreto.

Ho appena bisogno di ricordare che mentre gli *obiettivi* non sono mutati da diversi anni in qua, *vincoli ed ordine di priorità* secondo il quale gli uni e gli altri sono ordinati sono andati mutando: è questo uno degli aspetti più delicati, perché io ho avuto l'impressione che le forze politiche sia state in ciò largamente influenzate da percezioni non sempre esatte dell'opinione pubblica alimentate da un'informazione a volte superficiale e a sua volta condizionata dagli interessi contingenti di questo o quel partito con la veicolazione di parole d'ordine ad effetto prive di riscontro con dati di fatto reali. Infine, quanto al terzo punto, il *contesto*, esso si presenta oggi significativamente diverso dal 2011. Il sistema partitico, i gruppi parlamentari della XVII legislatura sono assai diversi da quelli della legislature precedente, tanto più se si considera - della XVI - la fase iniziale dopo le elezioni del 2008. Come in una profezia che si autoavvera le elezioni del 2013 hanno segnato un parziale, ma decisivo superamento del bipolarismo. Sono perciò diversi almeno potenzialmente i *vincoli politici* rispetto a quelli di ancora pochi mesi fa. Infine sono mutati i *vincoli giuridici*. Basti pensare alla sent. 1/2014 della Corte pubblicata il 14 gennaio 2014.

Quali sono i *vincoli costituzionali* che la Corte costituzionale si è sentita in libertà di enucleare da un testo che - in realtà al riguardo dice praticamente nulla e che avevamo quasi tutti (con l'eccezione di un'antica dottrina del professor Carlo Lavagna anni Cinquanta elaborata in polemica proprio contro la legge elettorale con premio del 1953) ritenuto limitati a ciò che potesse riguardare la *forma di stato* strettamente intesa, cioè i rapporti cittadino/ordinamento (e dunque gli elementi essenziali del diritto di voto) ovvero con riferimento al c.d. *voto uguale in entrata*? Non intendo procedere a un'analisi puntuale

di un testo sin troppo lungo¹ e dal mio punto di vista assai poco convincente, oserei dire pasticciato e per vari aspetti contraddittorio (e che nel censurare elementi irrazionali della legge 270/2005 ne lascia - inevitabilmente - in piedi numerosi altri²). Mi limito ad alcune note su ciò che più immediatamente è rilevante ai fini della progettazione legislativa in materia elettorale. Quali vincoli giuridici in materia elettorale la Corte ha ritenuto di estrapolare dal nostro ordinamento costituzionale? Direi questi: (i) si può fare tutto o quasi tutto ma con misura o, per dirla in termini tecnici, nel rispetto della famigerata (dico io) *ragionevolezza* (una formula inventata dalle corti, non solo la nostra, per sostituirsi di fatto al legislatore in nome di un apprezzamento che esse conducono al suo posto degli interessi, bilanciando principi, valori, interessi costituzionali); mi spiego: sul premio, sulla individuazione degli eletti e la partecipazione degli elettori; no alle liste senza preferenze a meno che non siano così corte da permettere la identificazione di una sorta di *ticket* da parte degli elettori, e sì anche ai collegi uninominali: però chi stabilisce quando una circoscrizione e una lista sono abbastanza "corti"? (ii) occorre trasparenza verso gli elettori: se un sistema elettorale ha un impianto proporzionale esso non può essere distorto fino al punto da stravolgerne la natura, in questo caso facendo ricorso ad un altro principio vaghissimo e buono per qualsiasi uso, quello di *proporzionalità*... Anche qui, come si comprende, ogni scelta ultima finisce in realtà col divenire questione di valutazioni che la Corte implicitamente e sovranamente riserva a sé stessa.

Tra parentesi ci si può domandare che spazio lasci questo tipo di impostazione a sistemi c.d. *misti* (forse si può sperare che venga ritenuto sufficiente il fatto che la loro logica mista sia *espressa e trasparente*...).

E' stato detto, dai più, che la Corte ha fatto salvo un ampio margine di manovra per il legislatore. E' vero solo fino a un certo punto; cos'altro si può dire davanti all'esigenza di risolvere qui ed ora il problema di una legge elettorale da riformare: ma non mi farei illusioni. La Corte, a ben vedere, ha predisposto a proprio futuro uso e consumo le basi giuridiche di una gigantesca spada di Damocle con la quale si riserva di sindacare la legislazione elettorale che questo e i futuri Parlamenti produrranno. Interi paragrafi della sentenza sono manifestamente volti a perseguire questo scopo, non a caso facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte tedesca: la quale, tra parentesi, ha fatto seri danni, ma comunque opera in un sistema diverso e soprattutto sulla base di *un'altra Costituzione* che in materia elettorale dice cose che la nostra *non* dice... Per di più con la sent. 1/2014 la Corte ha fatto una vera e propria legge in forma di sentenza: mi riferisco in particolare alle parti riferite alla selezione dei candidati, specie con riguardo al Senato. Sembra quasi si siano dimenticati, i nostri giudici costituzionali, che al Senato le preferenze non ci sono state mai (anche se è vero che, fino alla legge Calderoli, non c'erano liste lunghissime di candidati; ma non si può neanche dire, onestamente, che la sorta di proporzionale personalizzata in essere fino al 1993 desse ai cittadini elettori grandi possibilità di partecipare alla selezione degli eletti).

5. La *seconda premessa* riguarda il nesso fra forma di governo, rappresentanza, sistema elettorale. Non la farò lunga e mi limito a sottoporvi quella che mi pare la considerazione essenziale. Ed è questa: la forma di governo parlamentare, fondata com'è sul rapporto fiduciario che lega il governo al Parlamento (in genere ad *una* camera,

1 Quindici pagine, quasi settantamila battute, oltre diecimila parole.

2 Basti pensare alla sopravvivenza delle soglie di sbarramento ridotte (rispetto a quelle ordinarie) per i partiti in coalizione, quando in larghissima misura la ratio stessa della previsione di coalizioni (la conquista del premio) è venuta a cadere: sicché la legge residua configura una sorta di meccanismo elusivo formalizzato rispetto agli sbarramenti che essa stessa pone...

per questo appunto, detta, forse impropriamente ma significativamente, *politica*), rispetto alle forme di governo di tipo diverso - quella presidenziale e anche quella direttoriale, caratterizzate non dal coordinamento e dalla reciproca interferenza, ma dalla tendenziale separazione dei poteri, richiede prestazioni maggiori dal sistema elettorale utilizzato per comporre la camera titolare del rapporto fiduciario.

Mi spiego. Una forma di governo parlamentare non può funzionare, letteralmente, senza che - almeno di norma - i gruppi parlamentari siano in grado di assicurare la più operosa possibile collaborazione all'esecutivo (che ne è per lo più l'espressione); quantomeno non può funzionare senza gruppi parlamentari disposti a consentirne la permanenza in carica. In altre parole, il governo parlamentare ha bisogno, come noi dell'aria che respiriamo, di un sistema partitico che lo sostenga e quindi, a cascata, di una legislazione elettorale che non ostacoli o addirittura favorisca il costituirsi in seno all'assemblea politica di una maggioranza funzionale - funzionale appunto a un'efficace operatività del circuito governo/parlamento. Il governo presidenziale, per fare questo solo esempio, invece, ha certo anch'esso bisogno di una qualche forma di collaborazione negoziata dell'esecutivo col Parlamento (si pensi al caso americano che è sotto l'occhio di tutti), ma nella sua operatività quotidiana e nella sua permanenza in carica non è strettamente e direttamente condizionato dalla maggioranza o dalle maggioranze parlamentari. Perciò in quegli ordinamenti (presidenziali, direttoriali) alla legge elettorale ovvero alla formazione della Camera o delle camere del Parlamento si può, volendo, non chiedere altro che l'assolvimento di una funzione rappresentativa: detto brutalmente, qualsiasi legge elettorale - sotto l'aspetto della vitalità e dell'operatività dell'esecutivo - può andar bene.

Nella forma di governo parlamentare, invece, la formazione della Camera politica dalla quale dipende immediatamente e direttamente, come sappiamo bene, la stessa permanenza in carica del governo, deve assolvere a una duplice funzione: alla primigenia *funzione rappresentativa*, propria dei Parlamenti sin dalle origini e tanto più dalla fine del Settecento in poi, si aggiunge la *funzione di permettere o assicurare la c.d. governabilità*. Rappresentare e governare sono, in altri termini, funzioni che vanno entrambe assicurate, e a questo il sistema elettorale può risultare decisivo, ed è comunque sempre condizionante (si pensi al caso tedesco attuale, nel quale la legge elettorale anche per come modificata a seguito di decisioni del BVG, la loro corte costituzionale - che ha evidentemente influenzato la nostra³ - ha prodotto un esito assolutamente paradossale⁴).

6. Il buon funzionamento del governo parlamentare è reso particolarmente difficile nel contesto costituzionale italiano da eredità che i costituenti ci hanno lasciato. In particolare due: (a) a differenza di altri ordinamenti successivi (dalla solita Germania a forme di governo disciplinate più di recente come quella spagnola, quella svedese e altre ancora) i padri costituenti, dopo aver compiuto la scelta del governo parlamentare disciplinato in modo da evitare quelle che essi sapevano poterne essere le degenerazioni (v. il famoso ordine del giorno presentato dal repubblicano Tomaso Perassi e approvato in sede di Sottocommissione nel settembre del 1946), rinunciarono a introdurre in

3 Apparentemente senza che essa, la nostra Corte, si rendesse conto (o facendo finta di ignorare) che in Germania la Costituzione espressamente fa riferimento al principio proporzionale.

4 Mi riferisco all'esito paradossale delle ultime elezioni del *Bundestag*: una delle più grandi vittorie elettorali del dopoguerra da parte della Cdu/Csu è stata seguita dalle obbligata grande coalizione con il maggior partito alternativo, la Spd. Con l'ulteriore controindicazione di un'opposizione parlamentare ridotta ai minimi termini numerici.

costituzione qualsiasi strumento giuridico volto a rafforzare il governo parlamentare (dalla sfiducia costruttiva alla possibilità di governi di minoranza); in altre parole la nostra è una forma di governo parlamentare che tecnicamente si deve definire *non razionalizzata*; (b) a differenza di qualsiasi altra forma di governo parlamentare, per ragioni che qui non possiamo prendere in considerazione, istituiscono un bicameralismo non solo *paritario*, ma *indifferenziato*. Con la assoluta parità di poteri delle due Camere venne anche il *doppio rapporto fiduciario* il quale per tutto ciò che abbiamo detto - semplicemente - moltiplica i problemi per due, e impone un qualcosa che col tempo è divenuto praticamente impossibile garantire: il rappresentare e il governare attraverso *due assemblee distinte*, elette - per di più - da elettorati sempre più significativamente diversi (diverso elettorato attivo).

La prima di queste debolezze ha cominciato ad emergere già negli anni Settanta del secolo scorso, è stata una concausa della prima grande crisi sistemica degli anni Novanta ed è stata fronteggiata come sappiamo. Possiamo oggi dire che la cura maggioritaria per via elettorale senza riforme di rango costituzionale coerenti e omogenee si è rivelata insufficiente: tanto più che proprio quando sembrava avviata verso un funzionamento accettabile, la riforma elettorale del 2005 ha fatto esplodere le conseguenze della seconda debolezza segnalata: quella derivante dal doppio rapporto fiduciario. Il paradosso è stato questo, in altri termini: i tentativi di affrontare la prima debolezza hanno finito grazie alla legge Calderoli per far precipitare la seconda e poi entrambe insieme.

CAUSE POLITICHE DEL CONTESTO ATTUALE

7. Vi sono, evidentemente, anche cause politiche, sulle quali non mi soffermo: in fondo la legislatura scorsa, la XVI, era partita con una salda maggioranza insediata omogeneamente in entrambi i rami del Parlamento. Sta di fatto che la seconda parte di quella legislatura e l'avvio dell'attuale XVII ci hanno restituito, in misura se possibile aggravata rispetto agli anni precedenti, un paese bloccato, da anni ormai nella sostanziale paralisi, incapace di scelte coraggiose e all'altezza delle sfide poste dal contesto interno ed internazionale. Voglio aggiungere un'osservazione comunque direttamente congruente con il tema della legislazione elettorale: a mio avviso nella passata legislatura l'eccesso di aspettative nei confronti della legge elettorale ha notevolmente aggravato la crisi. Sono stati commessi, credo, errori tecnici ed errori politici.

Sotto il profilo tecnico (di tecnica elettorale, intendo) la legge Calderoli è stata delegittimata con una campagna che ha fatto buona presa sull'opinione pubblica, ed è stata inopinatamente avvalorata da quasi tutte le forze politiche e da molti *opinion leaders*. Essa però non coglieva gli aspetti davvero deteriori di quella formula.

I difetti principali della legge vigente secondo me sono, nell'ordine: (a) l'assurdo costituzionale di *due premi di maggioranza per due assemblee diverse* in un ordinamento nel quale il governo necessita della fiducia di entrambe quelle assemblee; si tratta di un caso di illogicità legislativa manifesta; non esiste infatti formula matematica che possa assicurare esito identico per due elezioni distinte, tanto meno quando le formule elettorali siano sia pure in piccola misura diverse e gli elettorati diversi; ricordo che l'elettorato della Camera supera quello del Senato di 4-5 milioni di aventi diritto (dato che per norma costituzionale il voto per il Senato prevede il requisito dei 25 anni di età e non la sola maggiore età, che dal 1974 è a 18 anni); (b) il micidiale mix di *liste bloccate lunghe* (fossero corte fino a 3-4 candidati, non avrei avuto obiezioni) e possibilità di *candidature multiple* (che consentono il gioco delle opzioni post-elettorali: nel 2006 furono solo 398 candidati a conquistare tutti i 617 seggi della Camera - Val d'Aosta e circoscrizione Estero a parte), determinando poi con le loro opzioni l'elezione dei restanti 219 deputati: ciò ha determinato (i) un più elevato grado di influenza sugli eletti da parte di chi ha il potere di

decidere le candidature e (ii) la rottura del legame elettori/rappresentanti a partire dal momento della campagna elettorale. In effetti, (c), come *tutte* le leggi elettorali vigenti nel nostro ordinamento, anche la legge 270/2005 conserva ai soli presentatori (cioè a chi governa i partiti, per lo più) il pieno controllo dell'accesso alle candidature (con l'aggravante però, dal punto di vista della scelta dell'elettore, della lista bloccata - rispetto ai collegi uninominali che permettono, potenzialmente, di "punire" selettivamente scelte partitiche sgradite...). Inoltre (d) ai fini dell'attribuzione del premio sono stati considerati anche i voti attribuiti a liste - pur coalizzate - ma sottosoglia, incentivando la moltiplicazione dell'offerta attraverso una vera e propria polverizzazione delle liste secondo principi di mero *marketing*.

Tutta la campagna contro la legge Calderoli, invece, in parte promossa da alcuni di coloro che l'avevano fortemente voluta - a dire il vero, si è fondata sulla questione delle liste bloccate e della mancanza di preferenze: quasi che al Senato esse ci fossero mai state o che alla Camera non fossero state abolite sin dal 1993; quasi come con le preferenze gli elettori davvero potessero scegliere i propri eletti (mentre avvalendosi solo alcuni elettori le preferenze rimettono l'elezioni a minoranze organizzate di qualsiasi genere e natura, non sempre commendevole); e - cosa ancora più stupefacente - quasi ci si fosse scordati delle ragioni che avevano indotto ad abbandonare in parte questo sistema e soprattutto quasi in paradossale diametrale contrapposizione con le contestuali e contemporanee insistenti campagne (in larga misura sacrosante) contro i c.d. *costi della politica*: quando è dimostrato che le preferenze sono un moltiplicatore della spese privata (dei singoli candidati e di quelle minoranze organizzate che li sostengono), ma anche pubblica (v. vicenda dei Consigli regionali e dimostrazione *a contrario*, il caso Toscana), nonché un elemento di frammentazione e divisione all'interno di partiti che certo di tutto avrebbero bisogno meno che di incentivi alla frammentazione e divisione interna connessa alla feroce competizione fra i propri candidati (e i gruppi correntizi che li esprimono).

Dal punto di vista politico... un errore è stato aver reso la riforma della legge Calderoli una specie di priorità - allora - da perseguire a tutti i costi... Quasi che bastasse approvare *qualsiasi* legge elettorale purché diversa dalla Calderoli. Ne è derivata la autodelegittimazione del sistema partitico di allora: inclusi i partiti che non l'avevano votata. Se si guarda alle proposte in discussione negli anni 2011-2012 si vede che si corse allora il rischio di rendere la legge Caldeoli *ancora meno funzionale* al governo del paese... In realtà non tutte le riforme sono buone... Dipende... dagli obiettivi che si perseguono e da come li si perseguono. Tentativi di riforma contro il bipolarismo, in realtà. Si rischiava di togliere agli elettori il potere di decidere col voto da chi farsi governare per dar loro il (presunto e teorico) potere di scegliere da chi farsi rappresentare...

La crisi della XVI legislatura, a partire dalla crisi della maggioranza che aveva avuto un chiaro mandato dal corpo elettorale nel 2008, e le successive vicende (governo c.d. tecnico, incapacità di riforme politiche, aggravamento crisi economica, campagna sui costi della politica) hanno in effetti prodotto con l'esito delle elezioni del febbraio 2013 un esito che ha sorpreso molti, al quale hanno concorso non pochi improvvidi apprendisti stregoni, in qualche caso perfino mossi da ottime intenzioni. L'emersione di un contesto sostanzialmente tripolare: e l'ulteriore delegittimazione della legge Calderoli nonché del sistema partitico nel suo complesso. Esso è parso condannarsi con le proprie mani, ridotto a una sorta di impotenza oggettiva contro la quale le lamentazioni da bar (mettetevi d'accordo) non hanno molto senso. Le vicende della elezione del presidente della Repubblica (la prova provata, la certificazione di impotenza) e della formazione del governo c.d. delle larghe intese. Vicende successive. La prova provata, anche, di una grave crisi morale e politica. Poi la Corte costituzionale ci ha messo del suo sentendosi a sua volta investita di una funzione di supplenza con gli esiti censurabili che si sono visti.

LA PRIORITÀ DELLE PRIORITÀ. PRIORITÀ MINORI E VINCOLI

8. Qual è oggi la priorità delle priorità? A me pare si tratti di trovare il bandolo della matassa per ridare complessiva funzionalità democratica al sistema politico-istituzionale italiano: e con essa quella legittimazione senza della quale nessun sistema può operare a lungo. La pre-condizione da assicurare consiste nel permettere ai cittadini di darsi una leadership democratica e contestualmente permettere a questa, quale che sia naturalmente, di esercitare la sua funzione sistemica di guida e di governo della comunità nazionale. Parlo di trovare il bandolo della matassa per significare che ritengo impossibile risolvere i problemi della nostra forma di governo in un sol colpo. Sono convinto che occorra uno sforzo prolungato e che sia possibile in questa legislatura solo avviarlo: anzi ritengo che sarebbe una grande prova da parte di questo Parlamento compiere questo primo passo, nel mostruosamente difficile contesto dato: difficile per ragioni istituzionali, giuridiche, politiche. Istituzionale: la nostra forma di governo non razionalizzata è difficilmente modificabile in questa legislatura, i vincoli costituzionali si sono fatti oggi diversi e più stringenti di ieri, quanto a quelli politici vi ho già fatto cenno e poi li conoscete meglio di tutti.

Considero tale quella che ho chiamato la priorità delle priorità perché credo che assicurato quel primo obiettivo dovrebbe potersi innescare un circolo virtuoso fondato su una permanente almeno tendenziale maggior funzionalità e maggiore legittimazione (anche popolare) della funzione di governo, indispensabile per affrontare gli ulteriori problemi politici ed istituzionali aperti che sono tanti, ma ancor prima i problemi vivi di cui soffre la società italiana a partire dalla sua incapacità di crescita e sviluppo.

Come si traduce dal punto di vista della legislazione elettorale questa priorità?

Si traduce nell'*obbiettivo* di far sì che le elezioni abbiano - di norma, salvo casi eccezionali, o: ancor meglio, sempre - *esito decisivo* dal punto di vista sostanziale (formalmente non è possibile per vincoli costituzionali, a costituzione vigente). Va da sé che ciò a nulla vale se le forze politiche vincitrici di simili elezioni decisive, successivamente, si dividono indifferenti al mandato ricevuto dagli elettori. Per questa ragione, io ritengo che qualsiasi eventuale norma premiale, specie se legata a coalizioni, dovrebbe poter essere accompagnata da un meccanismo di indiretta sanzione nel caso di rottura dell'accordo che ha concorso a "creare" una maggioranza in seggi grazie appunto al premio. Altre misure indirettamente utili andrebbero introdotte *a livello di regolamento parlamentare* (ma ciò esula necessariamente dal nostro discorso: resta a ricordare come la questione si dovrebbe idealmente affrontare a 360°). L'obiettivo del voto decisivo non incontra ostacoli insormontabili nella sentenza della Corte, salvo quei limiti generici di proporzionalità complessiva cui ho fatto già riferimento. Il premio a me pare dovrebbe essere: *contenuto nella misura finale, limitato nella sua entità massima, sorretto da un consenso maggioritario, eventualmente revocabile per legge in caso di inidoneità al fine (funzionalità al sostegno dell'esecutivo)*. Rimetto a voi la valutazione se un ulteriore vincolo debba essere quello di assicurare un c.d. *diritto di tribuna* ovvero una pur limitata rappresentanza a tutte le forze politiche che raggiungano un determinato livello minimo di consensi. Va da sé che l'accantonamento potenziale di seggi da attribuire sulla base degli esiti nazionali complessivi del voto (in voti o seggi), vuoi a tutela della governabilità vuoi a tutela di una rappresentatività più estesa di quella che le modalità di assegnazione della gran parte dei seggi sia eventualmente in grado di assicurare, non può che ridurre il numero dei seggi attribuiti in base all'applicazione della formula elettorale base.

9. Quali sono le ulteriori priorità? Ne indicherei effettivamente solo un'altra: nella situazione emergenziale nella quale la nostra legislazione elettorale si trova, non credo opportuno affastellarne troppe, col rischio di non poterne perseguire efficacemente alcuna. Occorre come dicono tutti, e come impone ora anche la Corte costituzionale, assicurare

un più stretto raccordo fra elettori ed eletti, fra territorio ed eletti. Le due cose dovrebbero andare di pari passo, ma in realtà non è sempre così: circoscrizioni ampissime con voto di preferenza assicurano il primo - e solo fino a un certo punto, ma non assicurano certo il secondo: basti pensare alle elezioni europee!.

Più volte nel corso di questi decenni un obiettivo della legislazione elettorale è stato di combattere la c.d. frammentazione: cioè la presenza di una molteplicità considerata eccessiva di gruppi parlamentari in grado di condizionare l'esercizio della funzione di governo e/o i lavori parlamentari. Al riguardo la legislazione elettorale vigente, per le Camere, prevede già notevoli disincentivi: lo sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi è del 4% alla Camera e dell'8% al Senato, ed anche nella legislazione previgente (leggi Mattarella), per la Camera esisteva uno sbarramento del 4% per la parte proporzionale del sistema; lo stesso vale dal 2009 per le elezioni europee. Suggesterei allora di limitarsi a considerare un *vincolo* di cui tenere conto nel riformare la normativa vigente quello di *non abbassare le soglie di sbarramento* vigenti (che oltretutto si possono considerare ormai consolidate). Aggiungo che vale, in questo specifico campo, quanto vale anche per la stabilità delle maggioranze: la legge può costruire sistemi di incentivi, ma non fare di più; non può impedire che le maggioranze, "naturali" o "costruite per legge", si sfaldino, né che i gruppi al di là degli sbarramenti posti ed eventualmente superati conquistando seggi si frantumino. Anche in questo campo molto potrebbero fare i regolamenti parlamentari e - aggiungo - le disposizioni sul finanziamento dei gruppi e sulla presenza sui media (la legge c.d. sulla *par condicio* andrebbe a sua volta ripensata: mi domando perché non si guarda alla Germania anche in questo campo).

Ma torniamo allo schema: analisi, obiettivi, priorità, vincoli. Quali ulteriori vincoli andrebbero considerati?

E' ovvio il necessario rispetto dei vincoli che si ritrovano in Costituzione e - nei limiti in cui il Parlamento lo ritenga opportuno - dell'interpretazione che ne ha dato la recentissima giurisprudenza della Corte. Ma, al di là di questi, ancora: non ostacolare il processo - anch'esso costituzionalmente rilevante ed anzi costituzionalmente necessitato (v. art. 51 Cost.) - di riequilibrio di genere della rappresentanza. Quindi occorre pensare a formule che non ostacolino, qui ed oggi nel contesto della società italiana e del sistema politico italiano, non in astratto, la rappresentanza di donne. Su questo esistono esperienze consolidate, dati precisi, studi pressoché concordi. Ulteriore vincolo dovrebbe essere a mio avviso quello di non alimentare una crescita dei costi delle campagne elettorali: in particolare dei costi dei singoli candidati. Le ricadute gravemente negative di questi non devono - immagino - essere evocati in questa sede. Inviterei appassionatamente a non sottovalutarli. Infine, le modalità di investitura degli eletti non dovrebbero essere suscettibili neanche di incentivare o anche solo esaltare e consolidare la comunque strutturale tendenza dei partiti al dividersi per fazioni, tipica di una nostra tradizione di comportamento politico che non mi pare da assecondare ma, se mai, contrastare.

La conclusione di questo ragionamento è che a me paiono effettivamente consigliabili o *collegi uninominali oppure circoscrizioni piccole da non più di sette deputati, nonché la facoltà di candidarsi in una sola circoscrizione* senza eccezione alcuna.

QUALCHE VALUTAZIONE DEI MODELLI DI CUI SI DISCUTE

10. Come rispondono i diversi progetti alle esigenze che derivano da questa impostazione?

Intanto, ancor prima di entrare negli aspetti più specifici, vorrei raccomandare di tenere ben presente questo aspetto: dei tre modelli che sono stati in via generale delineati ed offerti al dibattito fra le forze parlamentari dal segretario del maggior partito presente

nel Parlamento e nel paese, *tutti e tre possono funzionare* - previo l'approntamento di una disciplina di dettaglio appropriata; al tempo stesso, tuttavia, *nessuno è sufficiente* a costituzione vigente, in linea teorica con *qualsiasi* sistema partitico, in linea pratica e concreta *tanto meno con l'attuale* sistema partitico, per come noi oggi lo conosciamo. Pertanto il mio caldo suggerimento è di far andare di pari passo la revisione della legge elettorale con la revisione del ruolo della seconda Camera, e quanto meno con la cancellazione del doppio rapporto fiduciario (magari in attesa di tempi migliori per una revisione più complessiva di essa; se poi si può procedere senz'altro a questa, tanto di guadagnato). In alternativa assai più modesta e di più dubbia efficacia, mi domando se le forze politiche non potrebbero assumere il solenne impegno di considerare l'elezione della Camera dei deputati, in via di convenzione costituzionale fra esse stabilita, sempre e comunque la sola decisiva ai fini della governabilità (in attesa di una più compiuta riforma della seconda Camera).

V'è un aspetto di cui ci si è sembrati rendere conto solo di recente, che forze politiche con senso delle istituzioni dovrebbero pur considerare: nel sistema ereditato dai costituenti, oggi la governabilità del paese è di fatto resa impossibile o comunque molto più difficile da una assemblea a rappresentanza limitata, *non fondata* - checché se ne dica - *sul suffragio universale*. Suffragio universale vuol dire che ad ogni cittadino maggiorenne è riconosciuto il diritto di voto; e il Senato della Repubblica, puramente e semplicemente, *non è eletto a suffragio universale*. Circa 4 milioni di italiani, infatti, non hanno il diritto di eleggere componenti del Senato. Questo per un ordinamento fondato sulla sovranità popolare non mi pare un problema da poco. Ciò per l'appunto dovrebbe legittimare la prassi convenzionale di cui dicevo dianzi, che del resto lascerebbe tutte le forze politiche sullo stesso piano... Salvo quella o quelle che espressamente si dichiarassero fautrici di ingovernabilità in nome di una loro maggiore influenza.

11. Alcune considerazioni sui tre modelli base. Come ho tenuto ad affermare ciò che serve in questa sede non è un'opera accademica di prospettazione di modelli astratti, e forse neppure, con tutto il rispetto per i singoli proponenti e le loro ottime intenzioni, di valutazione delle decine di progetti presentati, bensì proporre valutazioni ed eventualmente suggerimenti che possano concorrere alla progettazione legislativa nelle prossime settimane. Per questo mi soffermo in particolare sui modelli base che sono stati proposti alla discussione nelle ultime settimane.

Si sa che - né poteva essere diversamente - che non si tratta di modelli definiti in dettaglio: e siamo tutti consapevoli che, in materie come questa, i dettagli hanno una rilevanza che può spesso risultare decisiva. Di ciò nel corso del procedimento occorrerà essere costantemente e direi rigorosamente consapevoli: ad evitare che questo o quel "dettaglio" finisca per dirottare dalle priorità pur eventualmente condivise l'esito finale dell'opera legislativa. Cercherò di dare qualche indicazione al riguardo. Uso la terminologia che si è affermata nella discussione politica e parlo perciò rispettivamente del c.d. *modello spagnolo*, del c.d. *modello Mattarella aggiornato* e del c.d. *modello sindaco d'Italia* che poi - a ben vedere - può essere assimilato a una *legge Calderoli modificata* (cosa che non mi scandalizza per nulla).

IL C.D. MODELLO SPAGNOLO

La sua caratteristica è che si tratta di un sistema proporzionale applicato però su circoscrizioni per lo più molto piccole, utilizzano la formula d'Hondt che non dà resti. Per cui non c'è recupero dei voti non utilizzati nelle circoscrizioni. In Spagna la media degli eligendi è 7. In realtà a tale media concorrono due circoscrizioni molto grandi (Barcellona e Madrid) dove a combattere la frammentazione interviene uno sbarramento del 3%. Per le altre circoscrizioni la soglia di accesso è assai alta: di fatto permette un'adeguata

rappresentanza di partiti saldamente insediati su territori circoscritti, premia di fatto i grandi partiti presenti su tutto il territorio nazionale, riduce al minimo o esclude del tutto la rappresentanza di partiti piccoli e piccolissimi omogeneamente diffusi in tutto il paese. (Sotto quest'ultimo aspetto accentua quanto era già nella legislazione italiana fino al 1993: quando venivano attribuiti diversi seggi coi resti su base nazionale, ma al riparto si accedeva solo conquistando un seggio pieno in una qualsiasi circoscrizione e 300.000 voti; con il che furono esclusi partiti con anche il doppio di quella cifra e quindi un numero di voti non del tutto trascurabile, diffusi ugualmente dappertutto e non in grado però di avere i voti per conquistare un seggio pieno neppure nelle due circoscrizioni maggiori.) Le liste di candidati nelle circoscrizioni sono presentate dai partiti e l'elettore non può influire sull'ordine di elezione (liste bloccate).

L'ipotesi di cui si è letto ipotizza circoscrizioni da 4-5 eligendi in numero di circa 110-120, ma a garanzia del conseguimento di una maggioranza di governo ipotizza l'assegnazione di 92 seggi alla forza politica che conquista più seggi nelle circoscrizioni. Si tratta di un premio poco sotto il 15% dei seggi attuali della Camera.

Ecco una valutazione sintetica alla luce dei criteri esposti:

Obiettivo - Vincolo [c.d. spagnolo]	Idoneità a garantirlo	Commento
Decisività del voto (in una assemblea)	possibile, ma non certa	Se il premio fosse di 92 seggi una forza politica dovrebbe conquistare 224 seggi per garantirsi una minima maggioranza. Ciò è ben possibile, ma non certo. La stessa assenza di recupero dei resti può portare a voti "sprecati" anche per i partiti maggiori. Anche l'ampiezza delle circoscrizione media e delle singole circoscrizioni effettive, è elemento delicato: in un contesto bipolare 3, 5, 7 sono le dimensioni che più avvantaggiano il partito mediamente più forte; in un contesto tripolare, invece, a parte le zone dove sono saldamente insediati partiti regionali, le dimensioni suscettibili di avvantaggiare il o i partiti più forti sono 4 e 7 (al contrario 5 e 6 rendono più difficile l'esito decisivo).
Rapporto elettori/eletti	sì	Inferiore a collegi uninominali ma certo abbastanza immediato. Importante sopprimere le multicandidature.
Rapporto eletti/territorio	sì	La formula senza resti garantisce un rapporto diretto col territorio.
Disincentivo frammentaz.	sì	Dovrebbe senz'altro essere assicurato se si evitano i collegi grandi o se, mantenendo alcuni, si conferma lo sbarramento al 4%.
Rappresentanza di genere	sì	Possibile promuoverla, specie se con norme sulle candidature e con incentivi ai partiti: beninteso in caso di liste bloccate.
Limitazione costi personali	sì	Certamente, se confermate le liste bloccate.
Rilancio ruolo partiti	sì	Certamente, se confermate le liste bloccate. Ma pressoché solo per i due-tre maggiori e per quelli minori ma a saldo insediamento locale.
Compatibilità sent. 1/2014	probabile	L'entità del premio sotto il 15% dovrebbe dare sufficienti garanzie, così come le liste molto corte espressamente evocate nella sentenza. Maggiori garanzie se si evitassero

		tutte le circoscrizioni grandi. Resta il rischio di quello che la Corte considerare la sovrarappresentazione da premio eccessiva.
--	--	---

LA C.D. MATTARELLA AGGIORNATA

Si caratterizza, rispetto al modello originario che dò per conosciuto, per il fatto che assegnati 475 seggi in altrettanti collegi uninominali, i restanti (sono 143) vengono utilizzati in parte per garantire accesso alla rappresentanza alle forze politiche che non ottengono seggi uninominali (si ipotizza 60 seggi circa⁵) in parte a titolo premiale alla forza che ottiene più seggi uninominali. Sotto questo secondo aspetto, la grande differenza rispetto al c.d. modello spagnolo sono i collegi uninominali: nell'ambito dei quali verrebbero scelti anche i 143 del diritto di tribuna e del premio. Nel contesto tripolare attuale (ove fosse confermato dall'elettorato, beninteso) pone gli stessi problemi di potenziale non decisività di quello. In entrambi i casi, peraltro, il premio potrebbe essere reso flessibile: ma solo entro limiti rigorosi (non ridurre troppo i seggi del diritto di tribuna).

Obiettivo - Vincolo [c.d. Mattarella mod.]	Idoneità a garantirlo	Commento
Decisività del voto (in una assemblea)	possibile, ma non certa	In questo caso il premio di circa 80-83 seggi presuppone che la forza politica vincitrice conquisti 240-250 seggi uninominali. Rendendo il premio flessibile questa cifra può scendere di qualche decina, ma non di più. Se il sistema partitico resta tripolare non è facile che una sola forza politica consegua quel risultato. Il modello sarebbe comunque compatibile con un doppio turno (per il solo premio).
Rapporto elettori/eletti	sì	In larghissima misura verrebbe assicurato: almeno per tre quarti.
Rapporto eletti/territorio	sì	Verrebbe assicurato in larghissima misura.
Disincentivo frammentaz.	parziale	L'uninomiale assicura - tendenzialmente - una ridotta frammentazione salvo ovviamente prassi come il riparto fra partiti diversi dei c.d. collegi sicuri e salva la frammentazione successiva in assemblea. Il diritto di tribuna però riparierebbe la rappresentanza a una pluralità di forze presenti in Parlamento. Ciò suggerirebbe tempestivi ed appropriati adeguamenti del RC.
Rappresentanza di genere	sì	Possibile promuoverla, specie se con norme sulle candidature e con incentivi ai partiti.
Limitazione costi personali	sì	Certamente.
Rilancio ruolo partiti	parziale	I presentatori avrebbero certo il controllo delle candidature, ma il collegio uninominale porta verso una maggior personalizzazione che non liste per quanto corte. In compenso le candidature uninominali renderebbero difficile se non impossibile la difesa dell' <i>identità elettorale</i> dei singoli partiti.
Compatibilità sent. 1/2014	probabile	Quanto al rapporto elettori/eletti i collegi uninominali dovrebbero fornire garanzie. Anche il premio dovrebbe essere considerato legittimo, ma resta il rischio di quello che la Corte

⁵ La Mattarella avrebbe assegnato l'intero pacchetto di 143 con la seconda scheda sulla base di riparto proporzionale, ma con scorporo parziale (Camera). Inoltre c'era uno sbarramento del 4%. Al Senato invece la scheda era unica e lo scorporo totale. Con il sistema ipotizzato non ci dovrebbero essere candidature civetta e niente liste. I partiti che volessero partecipare al c.d. diritto di tribuna dovrebbero presentare candidati propri, ciò potrebbe concorrere ad evitare - in parte - candidati uninominali sostenuti da coalizioni acchiappatutto.

		potrebbe considerare un eccesso di sovrarappresentazione da premio, salve salvaguardie.
--	--	---

IL C.D. SINDACO D'ITALIA

Il nome intende evocare un modello di grande successo che ha dato 20 anni di stabilità e governabilità alla gran parte delle amministrazioni locali, provinciali, regionali. Non ha sempre dato buon governo, ma questa è un'altra faccenda che con le leggi elettorali c'entra poco. Il problema, è che a livello nazionale la Costituzione non permette l'elezione diretta come ai diversi livelli subnazionali. Nell'ipotesi di cui si è letto, coalizioni di liste si confrontano in circoscrizioni plurinominali su base proporzionale. La coalizione di liste che ottiene più della metà più un voto consegue di diritto una percentuale di seggi pari a circa 350-360 (circa 60%): questi poi vengono ripartite fra le liste coalizzate in base alla proporzionalità interna; lo stesso avviene per le liste sconfitte all'interno dei residui seggi (circa il 40% ovvero 250-260 seggi). Si parla di uno sbarramento al 5%. L'assegnazione dei seggi avviene dopo un ballottaggio nel caso in cui nessuna coalizione raggiunga il quorum (che può in ipotesi essere anche ridotto, allo scopo di evitare in alcuni casi il secondo turno). Questo schema lascia impregiudicati aspetti assai rilevanti: (i) come conteggiare i voti delle coalizioni? includendo o no le liste sottosoglia? (ii) incentivare o no con soglie differenziate la coalizione? (iii) come individuare gli eletti? ricorrendo a collegi uninominali tipo vecchio Senato o province oppure a liste corte in circoscrizioni piccole o ancora ricorrendo alla o alle preferenze (una, due di genere diverso?)? oppure un sistema simile a quello tedesco (ovviamente modificato dal premio).

Obiettivo - Vincolo [c.d. sindaco d'Italia]	Idoneità a garantirlo	Commento
Decisività del voto (in una assemblea)	certa	Il maggior pregio di questo sistema sarebbe la sicura decisività dell'esito elettorale. Il premio rispetto al risultato del primo turno sarebbe del 60% (circa) meno la percentuale in voti effettivamente conseguita. Ma in caso di (probabile) secondo turno il premio sarebbe relativamente modesto, per definizione circa il 10% (60-63 seggi).
Rapporto elettori/eletti	dipende	Dipende dalla formula prescelta: il modello è compatibile sia con collegi uninominali (tipo senato pre Calderoli, province) sia con liste circoscrizionali corte sia con una formula mista tipo tedesco sia con il ricorso a una/due preferenze. Importante abolire le multicandidature.
Rapporto eletti/territorio	dipende	V. sopra
Disincentivo frammentaz.	sì	Se si mantiene lo sbarramento ipotizzato (5%) o anche di poco minore, ma senza le eccezioni previste dalla legge Calderoli.
Rappresentanza di genere	dipende	Possibile promuoverla, se con norme sulle candidature e con incentivi ai partiti in caso di liste bloccate. No in caso di ricorso alle preferenze.
Limitazione costi personali	dipende	Dipende dalla formula scelta per le candidature e l'individuazione degli eletti.
Rilancio ruolo partiti	sì	Certamente, ancor più se con liste bloccate. Assai meno in caso di collegi uninominali. In questo caso vale ciò che vale per la Mattarella aggiornata.
Compatibilità sent. 1/2014	probabile	Il premio assegnato al secondo turno dovrebbe essere considerato legittimo e coerente con la logica del sistema. Stesso discorso per l'individuazione dei candidati se si abbandonano circoscrizioni grandi e multicandidature.

Questo modello, diversamente dal Mattarella aggiornata, e più che lo spagnolo (che prevede liste anch'esso, finché queste restano bloccate), pone - dal mio punto di vista - il problema che ai fini dell'individuazione degli eletti è suscettibile, come del resto viene

proposto da molte parti e implicitamente perfino imposto singolarmente dal c.d. giudice delle leggi, di prestarsi al ricorso alle preferenze. A limitarne le degenerazioni (ma probabilmente non i costi) vorrei suggerire di tenere almeno conto dell'esperienza di quei pochi fra i paesi avanzati che contemplan meccanismi simili alle preferenze: utilizzando il c.d. *voto flessibile*. In perfetta coerenza con ciò che si è detto per il premio e ciò che il costituente ha voluto per i *referendum*, si tratterebbe di subordinare la capacità del voto popolare di incidere sull'ordine di presentazione dei candidati al raggiungimento di un numero di preferenze minimo (per il singolo candidato e/o complessivamente attribuite): in modo che non siano ristrette minoranze a determinare gli eletti (al posto dei dirigenti di partito).

Un'ulteriore osservazione riguarda l'entità del premio: perché 60%, forse il 55-58% potrebbe essere sufficiente e incorrere in meno rischi davanti alla Corte. La legge del 1953 prevede il 65% e la ragione vera perché fu attaccata non solo dalle estreme fu che avvicinava troppo il quorum per la revisione costituzionale senza referendum confermativo. La legge Calderoli attribuisce come si sa 340 seggi (55%), 350 dovrebbe poter bastare.

SINTESI SUI TRE MODELLI E PROBLEMATICHE COMUNI AI MECCANISMI PREMIAL

In conclusione, in relazione ai tre modelli *spagnolo*, *Mattarella*, *sindaco d'Italia* mi pare utile un'osservazione conclusiva: *tutti* si fondano sull'attribuzione di un c.d. *premio*, cioè di un surplus di seggi finalizzati a costruire in assemblea una maggioranza che altrimenti rischia di non esistere. Osservo che, al di là di altri aspetti, una scelta del genere che la sent. 1/2014 sembra - con molte cautele - considerare non illegittima, si giustifica e si dovrebbe senz'altro legittimare tanto più in una forma di governo che - a costituzione vigente - *non ammette la formazione di governi di minoranza* (se non attraverso artifici quali le astensioni), ma impone il voto di fiducia iniziale vera e propria ratifica parlamentare della formazione per nomina presidenziale del governo.

Ciò detto, tutti i meccanismi premiali incontrano *comuni problematiche*, specie dopo la sent. 1/2014:

- richiedono un *quorum* per limitare in basso, per c.d., il premio evitando che esso sia attribuito a forze politiche che conseguano consensi considerati troppo limitati;
- comportano l'esigenza di individuare l'entità del *quorum*; a questo riguardo (*quorum* minimo) io invito a considerare gli svantaggi di *quorum* che si collochino sotto il 50% + 1 voto; sotto due profili: il profilo della legittimazione, il profilo più strettamente politico: sotto questo secondo riguardo per perseguire il ragionevole scopo di evitare, possibilmente lo spreco di tempo e risorse di un secondo turno, si tende a sottovalutare il fatto che quanto più si agevola il conseguimento del premio a una semplice maggioranza relativa tanto più si rendono potenzialmente decisivi i consensi marginali garantiti da forze minori, esponendo i partiti maggiori a una più pervasiva influenza di queste; in altre parole si incentivano coalizioni eccessivamente ampie e disomogenee⁶;
- richiedendo un *quorum*, impongono di stabilire cosa succede quando questo *quorum* non viene raggiunto: (i) non si procede ad assegnare il premio, ma allora

⁶ Il problema di coalizioni acchiappatutto (come nel 2006, per intendersi) buone per vincere ma non poi per governare, è stato evidenziato soprattutto a cavallo fra la XV e la XVI legislatura: quando parve, evitarle, un'esigenza prioritaria (a conferma di ciò che si diceva: al mutare del contesto, mutano le priorità o almeno l'ordine di esse).

l'obiettivo perseguito (rendere il voto decisivo e sperabilmente porre le premesse per governi di legislatura) non viene raggiunto; (ii) si assegna ugualmente il premio (ma allora si crea una contraddizione specie per le formule a base proporzionale, suscettibile di essere considerata irragionevole, specie dopo la sent. 1/2014); (iii) si fa ricorso a un secondo turno di ballottaggio

- d'altro canto la previsione di un secondo turno eventuale pone il problema di stabilire se la legge debba consentire alle forze escluse dal ballottaggio di unirsi a quelle rimaste in competizione per il premio: la seconda ipotesi assicura potenzialmente un più elevato grado di coinvolgimento delle forze politiche e di partecipazione elettorale, ma al prezzo di trattative destinate a mettere in evidenza gli aspetti della lotta politica che l'opinione pubblica meno tollera, a dar vita a coalizioni particolarmente eterogenee (che in Italia tendono a non durare e comunque tendono a rivelarsi incapaci di politiche adeguate);

- possono indurre a porre un tetto al numero di seggi complessivi da assegnare come premio: ma ciò a sua volta si scontra con il perseguimento della decisività del voto popolare;

- pongono la questione se si debba e possa (a costituzione vigente) fare qualcosa in caso di sottrazione se non di singoli (c'è l'art. 67), ma di intere forze politiche o gruppi all'impegno assunto di collaborare alla formazione e al sostegno di una condivisa compagine governativa in vista del conseguimento del premio ove se ne realizzino i presupposti giuridici⁷;

- pongono il problema dell'omogeneità di esito elettorale delle due Camere (a costituzione vigente) e di come affrontarlo nel caso non si addivenga a una riforma ancorché transitoria e parziale (che sottragga il Senato al rapporto fiduciario). Al riguardo mi riesce di pensare a tre ipotesi: (i) quella intorno a cui ha lavorato il professor Vassallo: subordinare l'assegnazione del premio (su base nazionale) in entrambe le camere alla condizione che risulti vincitrice la stessa forza politica (o coalizione); (ii) individuare un altro meccanismo per attribuire i premi (per es. sommando i seggi conquistati nelle due camere dalla medesima forza politica o coalizione (v. AC 1453); (iii) rinunciare a prevedere premi in relazione all'elezione del Senato. In tal caso - evidentemente - si dovrebbe rinunciare a garantire la natura decisiva delle elezioni. Si potrebbe puntare, magari, all'affermarsi della convenzione costituzionale di cui ho parlato: la quale si giustificerebbe costituzionalmente per l'inferiore legittimazione democratica del Senato. In ogni caso, almeno, non si rischierebbero (come nella Calderoli pre sent. 1/2014) maggioranze contrapposte, parimente legittimate dal corpo elettorale).

Sui premi vorrei aggiungere infine alcune parole a proposito delle ipotesi di doppio turno. Non credo che l'aggiudicazione di seggi aggiuntivi rispetto a quelli assegnati in collegi uninominali o in piccole circoscrizioni proporzionali ovvero l'aggiudicazione diretta di un numero minimo di seggi tale da costituire maggioranza, in un secondo turno, ponga maggiori problemi di costituzionalità, come qualcuno dice di temere. Il secondo turno permette agli elettori di pronunciarsi forti della conoscenza del risultato del primo turno; ha una posta in palio nitida; se regolato come vero e proprio *ballottaggio* fra due partiti o coalizioni, dà vita a una maggioranza legittimata come tale dal voto.

L'IPOTESI DI PROGETTO DEL M5S

⁷ Pur rendendomi perfettamente conto degli ostacoli costituzionali che si possono interporre, mi domando in particolare se la legge elettorale non possa prevedere forme e modalità di decadenza dei componenti dell'assemblea eletti grazie al premio, nel caso in cui il proprio partito si sottragga all'impegno assunto in sede pre-elettorale, abbandonando la maggioranza.

12. Due parole sul progetto del M5S in via di definizione, elaborato in seno al M5S e attualmente sottoposto alla consultazione dei propri aderenti. In attesa che essa sia definitivamente presentata, osservo che essa propone essenzialmente un sistema proporzionale su base circoscrizionali con liste cortissime e un originale sistema di attribuzione all'elettore del potere di "punire" candidati sgraditi pur della lista votata: votando per cancellare uno o due candidati nella lista votata, l'elettore potrebbe esprimere altrettante "preferenze positive" sia per candidati della lista votata sia per candidati di altre liste. In pratica è come attribuire ad ogni elettore una pluralità di voti. Al netto del premio (il che non è poco, certo) tale sistema è assai simile al c.d. spagnolo: prevede circoscrizioni provinciali, formula d'Hondt e niente recupero dei resti. Quanto al voto plurimo, è doveroso riconoscere che si tratta di un'idea innovativa rispetto alla quale chi scrive si sente di fare due critiche: la prima è che non eviterebbe le conseguenze negative delle preferenze (tali ai miei occhi da renderle un sistema da cui tenersi il più lontani possibile), la seconda è che pagherebbe l'indubbia esaltata capacità di scelta attiva e negativa dell'elettore con un livello di complicazione del processo elettorale da renderlo compatibile solo con modalità meccaniche od elettroniche alle quali una consistente parte dell'elettorato non è certamente preparato, tanto meno lo è la dotazione tecnologica di cui quel processo elettorale oggi dispone.

PAROLE CONCLUSIVE

13. Una finale premessa: nella situazione attuale io credo che modello migliore sia quello che, ferma la ragionevole garanzia di un voto decisivo, può contare su consensi sufficienti per essere approvato, non quello *ottimo in astratto* o che più piace a me o a questo o quello studioso. Come si è cercato di far vedere *tutti i modelli in campo* (ed anche ulteriori varianti) sono suscettibili di soddisfare il perseguimento della priorità principale: purchè siano soddisfatte le condizioni che ci si è premurati di indicare. E alla condizione ulteriore di abolire il doppio rapporto fiduciario. Già vi sono, tanto più nell'attuale contesto (e non solo in Italia), non trascurabili difficoltà a garantire mediamente il buon funzionamento del governo parlamentare quando, come dappertutto, il rapporto fiduciario lega un'assemblea all'esecutivo: figuriamoci quando ciò debba assicurarsi non in una ma in due assemblee con alcune caratteristiche strutturalmente diverse. La chiave di volta per la rinascita delle istituzioni politiche del nostro paese, ne sono convinto, sta proprio in questa strategia a due stadi: legge elettorale che garantisca di diritto o di fatto la natura decisiva del voto popolare, legge costituzionale che limiti il rapporto fiduciario Governo-Parlamento a una sola camera.

Vorrei, nel ringraziarvi ancora dell'attenzione, chiudere con due auspici: più da cittadino che da studioso. Il primo auspicio è che il Parlamento tenga necessariamente presente la recentissima sent.1/2014, i principi e valori in essa affermati, gli indirizzi dettati, le soluzioni individuate: ma fino a un certo punto. Dando al Paese una buona legge elettorale, dotata di una sua coerenza e funzionale a priorità nitidamente selezionate, deputati e senatori rivendichino collettivamente il loro ruolo di rappresentanti della volontà popolare; non rinuncino a dare a loro volta la propria interpretazione di una Costituzione che non è cambiata e che continua a dire nulla sulle formule elettorali. Concorrano a contenere un'invasione costruttivista e creatrice della Corte costituzionale che è andata in questa circostanza al di là di ogni immaginazione. Rifiuti il ruolo dimidiato, quasi una vera e propria tutela, al quale in partecolare in questa materia si vorrebbe ridurre il Parlamento, paradossalmente quasi richiamandone la centralità nel momento stessi in cui la si circoscrive.

Il secondo auspicio è coerente col prima. Vorrei, da cittadino prima che da studioso, che questa sia stata l'ultima audizione su questa materia. Vorrei trasmettere il senso

dell'urgenza drammatica, che avverto. Davvero si tratta di porre le basi per rimettere in moto questo paese, nella direzione che il popolo sovrano deciderà. Che sia l'una l'altra o un'altra ancora, la priorità delle priorità, ripeto ancora, è darsi gli strumenti per uscire dalla morta gora nella quale ci siamo cacciati. Perciò auguro buon lavoro a voi, e tempi brevi a tutti noi.