DAL DOPPIO TURNO DI COALIZIONE AL DOPPIO TURNO DI LISTA. E IL DOPPIO TURNO DI COLLEGIO?*

di Massimo Nardini **
(10 luglio 2014)

Una delle novità più importanti previste dall'A.S. 1385 (c.d. *Italicum*) riguarda l'introduzione del ballottaggio per l'elezione della Camera dei Deputati, sia pure nella forma "anomala" del doppio turno di coalizione; come noto, viene attribuito un premio di maggioranza al 53% per la prima lista o coalizione che supera il 37% dei suffragi, in caso contrario viene svolta una seconda votazione tra le prime due liste/coalizione più votate.

Lo schema di fondo rimane quello della legge n. 270/2005 (c.d. *Porcellum*), dove il premio era legato ai suffragi ottenuti dalle liste o dalle coalizioni in un'unica tornata.

Ciò premesso, per capire la differenza tra il doppio turno di lista (ora proposto dal Movimento Cinque Stelle) e quello (anche) di coalizione, si può richiamare il dibattito sviluppatosi tra il 2007 ed il 2009 attorno alla proposta referendaria Segni-Guzzetta, che incideva, tra l'altro, sulle modalità di attribuzione del premio introdotto dalla citata legge n. 270/2005, eliminando la possibilità di dare vita ad apparentamenti tra liste. Pur non intaccando lo scrutinio di lista (bloccata) per i noti motivi tecnici connessi alla natura meramente abrogativa del referendum, i proponenti intendevano porre fine al fenomeno delle coalizioni *omnibus*, che determinavano ulteriori criticità rispetto a quelle già proprie dell'impianto proporzionale (al riguardo, si vedano le sintetiche considerazioni di G. Guzzetta, *Un referendum sulla legge elettorale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2006).

Infatti, pur se tale sistema avrebbe consentito di far emergere con chiarezza l'identità delle singole liste, ammettendo (e anzi facilitando) la formazione delle aggregazioni il messaggio politico di ciascun partito veniva già da principio "offuscato" dall'istituzionalizzazione del leader di coalizione ed il deposito di un programma comune (per ciò stesso, necessariamente di compromesso) si rendeva evidente la dicotomia tra "identità" ed "aggregazione", certo presente nel previgente sistema (prevalentemente) uninominale dove però rappresentava una fase meramente temporanea nella direzione di una ristrutturazione e ricomposizione del quadro partitico.

Se il citato referendum avesse raggiunto il *quorum* nel 2009 il premio sarebbe stato attribuito alla singola lista, dando così vita ad un processo aggregativo tra i partiti. Anzi, lo avrebbe viepiù assecondato visto che alle elezioni politiche del 2008, svoltesi ancora con la legge n. 270/2005, si sono presentati due partiti nuovi a vocazione maggioritaria, il Partito Democratico ed il Popolo della Libertà (frutto, rispettivamente, della fusione tra Partito Democratico della Sinistra e Margherita da una parte, tra Forza Italia e Alleanza Nazionale dall'altra), che insieme hanno conseguito oltre il 70% dei voti (cfr. C. Fusaro, *Breve risposta a Vincenzo Lippolis: disfatta dei referendum elettorali o disfatta dell'istituto referendario ex art. 75 Cost.?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 giugno 2009). In sostanza, l'esito delle consultazioni del 2008 aveva visto realizzarsi le intenzioni del Comitato promotore, sia pure in una forma attenuata data comunque la presenza di coalizioni tra il PD e l'Italia dei Valori a sinistra, e tra il PDL e la Lega Nord a destra.

Se quell'occasione è stata persa, ciò è avvenuto anche perché è mancata una formula elettorale che incentivasse tale esito di "razionalizzazione", anziché favorire piuttosto la nascita di coalizioni quanto più ampie possibili, sotto la duplice spinta del premio e delle soglie di sbarramento "mobili".

Non si può sottacere che la normativa di risulta del referendum Segni-Guzzetta sarebbe stata con ogni probabilità oggetto di successivo intervento da parte del Legislatore;

* Scritto sottoposto a *referee*.

soprattutto, con il senno di poi, tale riforma avrebbe acuito quelle “criticità” della legge n. 270/2005 che la Corte Costituzionale ha ritenuto tanto gravi da dichiararne l’illegittimità costituzionale, con la nota sentenza n. 1/2014. Pur tuttavia, con la normativa di risulta si sarebbe inciso alla radice su un problema atavico del sistema istituzionale nazionale: la mancanza di partiti a “vocazione maggioritaria”, non tanto per una mera carenza di suffragi quanto per la incapacità (o impossibilità, a seconda dei casi) di assumersi le responsabilità derivanti dal voto loro concesso dagli italiani, tenuto conto della necessità di allearsi a formazioni politiche minori per ottenere la maggioranza Parlamento.

Se la formazione di coalizioni rappresenta una eventualità che non si può escludere neanche nei Paesi di *one-party government* (come oggi nel Regno Unito), ben diverso è però il caso, come quello italiano, dove è diventata una regola, a partire dal 18 aprile 1948 quando, nonostante la Democrazia Cristiana avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi, si formarono governi di coalizione a due, tre o quattro partiti. Pertanto, il problema non è semplicemente quello di assicurare numericamente una maggioranza, bensì di favorirne la coesione intervenendo “al di dentro” dei partiti, mediante meccanismi elettorali inevitabilmente manipolativo-coercitivi.

Perciò la proposta di dare vita ad un sistema a doppio turno di lista appare un importante cambiamento rispetto allo schema basato sulle coalizioni, nella direzione di una maggiore vocazione maggioritaria del sistema (e dei partiti stessi) nonché di un rafforzamento della trasparenza e, quindi, della responsabilità degli attori politici in gioco; a maggior ragione se si prevede un eventuale ballottaggio, che tende a rafforzare la legittimità del vincitore finale.

Tuttavia, tale miglioramento metterebbe paradossalmente ancora di più in risalto le carenze dell’impianto complessivo della riforma: la “casa di vetro” è certamente un passo in avanti, ma non trasforma chi vi abita da “ranocchio” a “principe”!

Detto in altri termini: anche nel dibattito su quale doppio turno adottare, emerge la timidezza, quali la gracilità del riformismo italiano nella specifica materia: forse proprio per questo il cambiamento della legge elettorale è stato realizzato negli anni ’90 per via referendaria - effettivamente in modo radicale per la procedura seguita ma comunque in linea con la tradizione del Paese pre-1919 e vieppiù ancorata all’uninomiale *in nuce* del Senato della Repubblica - non certo per iniziative autonome del Legislatore che, anzi, dapprima ha cercato di frenare e, successivamente, di annacquare i contenuti (a partire dalla “seconda scheda” prevista per l’elezione del 75% deputati mediante proporzionale a liste bloccate).

Si consideri, peraltro, che il doppio turno da sempre ha riguardato la scelta di personalità, non di liste (e men che meno di coalizioni). A maggior ragione in un sistema parlamentare come quello italiano, il voto per il rinnovo delle Camere deve consentire *in primis* la selezione della rappresentanza politica, cioè dei singoli deputati e senatori: le ricadute sulla formazione della maggioranza e la nascita del governo sono elementi successivi, pur essendovi legati da indubbio nesso di consequenzialità.

Non si intende certo svilire l’importanza di consentire ai cittadini di poter essere “scegliere il governo”, obiettivo per il quale viene previsto, appunto, un premio a chi ha ottenuto una maggioranza solo relativa dei consensi; si vuole però evitare che tale “ansia” produca gli stessi esiti nefasti propri dei meccanismi della legge n. 270/2005.

Indubbiamente, questa “drammatizzazione” intorno alla riforma elettorale risente della perdurante inerzia nel modificare la forma di governo nazionale, cui il Governo Renzi non intende ad oggi porvi rimedio *dans ses profondeurs*, se non snellendo il procedimento legislativo con il superamento del bicameralismo perfetto e rivedendo i rapporti tra “centro” e “periferia”.

In altri termini, l’esigenza di assicurare “a tutti i costi” una maggioranza al momento delle elezioni deriva dal permanere di un sistema *tout à fait* parlamentare e di un panorama

partitico che non offre garanzie di governabilità; a maggior ragione oggi, in presenza di un partito, quello Democratico, che ha ottenuto un risultato straordinario nelle recenti consultazioni europee, cui però si contrappone una “opposizione” divisa tra un partito identitario e con basso tasso di coalizione come il Movimento Cinque Stelle e uno schieramento di centro destra (nonostante un consenso complessivo ancora rilevante) indebolito nel suo asse portante, cioè Forza Italia.

Tuttavia, appare criticabile proprio il fatto che il tema della legge elettorale sia stato sganciato da quello più ampio della riforma delle istituzioni, a meno che non si ritenga davvero sufficiente agire sulla sola formula di tramutazione dei voti in seggi per ottenere, a parlamentarismo invariato, la tanto auspicata governabilità.

E' proprio per i fondati dubbi su siffatta “presunzione” che non basta prevedere un sistema proporzionale a doppio turno, anche con un ballottaggio ristretto alle sole due liste più votate. Certamente in tal modo si faciliterebbe quella immedesimazione tra segretario del partito e candidato premier che rafforzerebbe, a sua volta, lo spirito “maggioritario” del sistema, peraltro favorendo una logica “duale” che un'unica tornata non realizza necessariamente (salvo il *first-past-the-post system*, almeno a livello di collegio); nondimeno rimarrebbe insoluto il problema della selezione della rappresentanza politica.

Si ritiene infatti che le note criticità istituzionali non traggano origine, *sic et simpliciter*, dall'instabilità dei governi e (quindi) delle maggioranze, bensì dalla mancata coesione interna sia delle coalizioni, sia dei singoli partiti, che non necessariamente un Presidente del Consiglio così legittimato è in grado di bilanciare, essendo egli stesso direttamente connesso alle vicende delle forze di maggioranza, in più nel paradosso di ricevere, di fatto, una investitura popolare che si sovrappone, anziché sostituirsi, all'ineludibile vincolo fiduciario.

In conclusione, la questione istituzionale presuppone una visione “ingegneristica” del diritto costituzionale: serve un sistema istituzionale nuovo che, nel suo complesso, ridisegni i rapporti tra cittadini e politica, tra elettori e candidati, nonché (soprattutto) tra gli stessi organi politici. L'*Italicum* non sembra rispondere a tali esigenze, quantomeno non interviene nel profondo delle criticità strutturali italiane.

Per questo, anziché dibattere se passare dal doppio turno di coalizione al doppio turno di lista (cioè di apportare correttivi pur importanti ma non certo decisivi al c.d. *Italicum*), si dovrebbe riflettere sulla possibilità di adottare il doppio turno di collegio: sarebbe il primo passo verso il perseguimento della stabilità di governo non per effetto di espresse prescrizioni normative, bensì in modo “spontaneo” (N. Lupo nell'intervento alla riunione del 22 luglio 2013 della Commissione degli esperti, disponibile su www.riforme costituzionali.gov.it, parlava al riguardo di una “spinta gentile”), appunto grazie ad una diversa selezione della rappresentanza parlamentare.

Dovendo far fronte nell'immediato alle conseguenze della sentenza n. 1/2014 della Corte Costituzionale, indubbiamente la proposta di riforma elettorale di cui oggi si discute assolve un compito importante: sarebbe però opportuno che nel medio periodo, una volta “portati in salvo” la governabilità ed il principio dell'alternanza, si valuti serenamente se ancora può permanere l'ostracismo verso il ritorno ai collegi uninominali.

** Dottore di ricerca in Diritto Pubblico – XXVI Ciclo - Università LUISS “Guido Carli”