

## Le critiche al ballottaggio dell'*Italicum* o del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale attraverso il premio alla lista

di Carlo Fusaro

(18 giugno 2015)

(in corso di pubblicazione su "Quaderni costituzionali")

Era inevitabile: la sent. 1/2014 della Corte cost. sulla legge 270/2005 ha vieppiù esaltato la già forte propensione di politici e accademici a contrabbandare le proprie opinioni per solenni, sofferti e in genere ansiogeni dubbi (che dico: certezze!) di (il)legittimità costituzionale. Non un solo dettaglio di quella legge s'è salvato dal venire, prima o dopo, tacciato di incostituzionalità prefiguranti le più nefaste conseguenze sulle sorti della patria democrazia: destino che non poteva non toccare anche al ballottaggio, previsto quando la lista più votata non consegua almeno il 40%.

Non è una sorpresa. Il ballottaggio è l'unico strumento per conciliare una significativa soglia per l'assegnazione del premio (in ossequio al *diktat* della sent. 1/2014), con la scelta di elezioni potenzialmente "decisive" (con premio *majority assuring*). Diversamente, si deve rinunciare sia al premio sia all'investitura elettorale di un vincitore, abbandonando la strategia che punta a rafforzare la nostra forma di governo attraverso un regime parlamentare del primo ministro, secondo l'ipotesi della Commissione Quagliariello: non nascosto obiettivo dei critici dell'*Italicum*. Non a caso, sono stati invece i fautori della riforma a salutare con favore l'innalzamento della soglia dall'iniziale 32% (calibrato, non era un caso, sui consensi delle prime due coalizioni alle Politiche 2013) al 37%, e, poi al 40% (calibrato sui consensi Pd alle Europee 2014), auspicandone anzi l'elevazione al 50% più un voto: illudendosi di fare così fatto piazza pulita di ogni discussione in ordine alla legittimazione (premio *majority assuring* solo al secondo turno; *majority reinforcing*, al primo).

Provo (ma è difficile) a distinguere fra critiche di merito e (presunte) critiche giuridiche rispetto al ballottaggio e – in particolare – al modo come questo è disciplinato.

Una prima (merito), lamenta che si tratta di un sistema "unico al mondo": quasi sempre in effetti il ballottaggio è previsto per attribuire singoli seggi in collegi uninominali. L'argomento è però debole. Prima di tutto, vi sono pur rari esempi (Messico, Corea del Sud, San Marino, Francia comunali, dipartimentali e regionali, Italia comuni); in secondo luogo, poiché il ballottaggio altro non è che la previsione che, quando non si diano certe condizioni, la scelta sia affidata all'*intero* corpo elettorale, convocato di nuovo, in assoluta trasparenza e con piena consapevolezza della posta in palio; in terzo luogo, perché qualsiasi legge elettorale va valutata non in astratto ma nel contesto dato. Non si può un giorno insegnare che i modelli istituzionali non si possono importare acriticamente, il giorno dopo censurare scelte calibrate sul contesto nazionale sol perché... originali.

Una seconda critica riguarda i modi del ballottaggio: il fatto che vi accedono solo liste (e non coalizioni); il divieto di apparentamenti; il fatto che, trattandosi di vero e proprio ballottaggio, non di secondo turno, l'accesso è limitato alle prime *due* liste (non ad altre che abbiano superato una soglia minima di consensi). La questione liste vs. coalizioni (a parte il fatto che – come si è detto sin dai tempi della legge 81/1993 – vi possono essere anche liste di coalizione: con la differenza che la lista maggiore, con liste di coalizione, negozia da condizioni di maggior forza), sembra posta da chi non rammenta le mille lamentazioni contro le coalizioni disomogenee "buone solo a vincere le elezioni, ma non a governare", delle quali si sono avuti esempi plurimi (ai tempi delle leggi Mattarella come ai tempi della Calderoli). E da chi non ricorda, altresì, che la Corte dette il via al referendum Guzzetta (2009) che proprio questo avrebbe comportato. L'inammissibilità di apparentamenti fra i due turni, poi, da un lato è coerente con la scelta di una (auspicata)

maggior omogeneità delle liste, dall'altro sconta storici e recenti precedenti che han fatto parlare in Italia e, soprattutto, in Francia, di mercato delle vacche (accentuato nel doppio turno di collegio rispetto al doppio turno di lista). Quanto all'ammissione delle sole due prime liste, essa è coerente con la cercata maggior legittimazione che si persegue col ballottaggio: legata alla decisione di una maggioranza dei votanti.

Non ha più pregio la critica – riesumata per l'ennesima volta – secondo la quale il ballottaggio non si adatterebbe a un sistema partitico non (più) bipolare, ma tripolare se non quadripolare: per cui il legislatore pretenderebbe incautamente di ingabbiare quel sistema in una camicia di forza. Il ballottaggio serve certo per ricondurre a binaria la scelta di governo, ma nel rispetto di una larga possibilità di rappresentanza comunque garantita con il voto al primo turno. Precisamente è in questa combinazione, su base di lista, che risiede una delle qualità dell'*Italicum* (come di leggi analoghe: comunale, regionale Toscana, per es.): grazie ad essa non può accadere, per capirci, quanto successo più volte in Francia e nel maggio 2015 nel Regno Unito. Rende l'idea il ricalcolo fatto da una rivista ([www.inkiesta](http://www.inkiesta)) dell'esito di quelle elezioni applicando l'*Italicum* (ipotesi di ballottaggio vinto da Cameron): conservatori 351 deputati (vs. 331); Labour 151 (229); Ukip 63 (1); Lib-Dem 38 (8); Snp 24 (56); Greens 19 (1).

Una quarta contestazione deriva dalla previsione (ragionevole) secondo la quale il ballottaggio come scelta binaria fra liste con leader (il "capo della forza politica") finirà per conferire forte legittimazione non solo al partito "premiato", ma, appunto, a chi lo guida (Onida V., *Corriere della Sera*, 10 marzo 2015; Volpi M., *Le riforme e la forma di governo*, in "AIC", n. 2/2015). Lasciando da parte l'uggiosa disputa sui limiti che ne deriverebbero per il presidente della Repubblica (uggiosa perché trascura la fondamentale distinzione fra aspetti formali-giuridici e sostanziali-politici), siamo davanti a un'altra obiezione che investe, legittimamente, la strategia politico-istituzionale di cui la nuova legge elettorale è espressione: dunque il merito.

Sotto il profilo (vagamente) giuridico, le censure – alcune vorrei definire "spiazzanti" (ma non tenendo conto della logica di fondo dei critici, di cui ho detto) – sono queste.

La prima, seria solo in apparenza, è quella secondo la quale il ballottaggio condurrebbe all'elusione del requisito imposto dalla Corte nella 1/2014 sulla soglia ai fini del premio che chi vince deve raggiungere. Si dice (D'Anna G., *Strutturale incostituzionalità e irragionevolezza del ballottaggio*, in "Dem. e dir.", n. 1/2014, 103-113; Dickmann R., *A proposito dell'Italicum*, in "Forumcost.", 3 giugno 2015; Onida V., *ibi.*), Ragusa F., *Il perfezionamento imperfetto dei ballottaggi...*, in "Riforme.net", 9 giugno 2014; Trucco L., *Il sistema elettorale Italicum-bis alla prova della sent. Corte cost. n. 1 del 2014*, in "Consultaonline", 27 aprile 2015, 285-305; Volpi M., *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in "Questione giustizia", n. 1/2015): se si va al secondo turno è perché nessuno ha ottenuto il 40% dei voti validi; quindi... la lista arrivata seconda ancor meno (e qui ci si scatena in casi di scuola: tipo il 10%, il 15% o altro numero basso a scelta). Ma allora, se quest'ultima vince il premio..., soglia non c'è. A parte che non si vede perché si farebbe mai un ballottaggio se a chi ha avuto meno voti al primo turno fosse... precluso vincere, il vero è che questo modo di ragionare trascura il piccolo dettaglio che, non a caso, si indice una seconda apposita votazione cui *tutto* il corpo elettorale è chiamato, appunto per stabilire quale delle due liste ammesse "vince"... le elezioni: con le scontate, note sin dall'inizio, trasparenti, conseguenze sul piano dell'assegnazione dei seggi. Qui si coglie la chiave di lettura di queste e di quasi tutte le altre critiche: apoditticamente considerano "vero", pienamente legittimo anche costituzionalmente, solo il voto proporzionale del primo turno. E giudicano il ballottaggio una superfetazione destinata a distorcerne l'unica autentica "genuinità". Infatti c'è chi è arrivato a giudicare criticamente il ballottaggio proprio perché indurrebbe l'elettore a esprimere un voto strategico «dato secondo raziocinio e convenienza, e non secondo cuore, dunque meno genuino...» (lo nota Maestri G., *La*

*legge elettorale dopo la Consulta...*, in “Nomos”, n. 3/2013). In realtà il ballottaggio, che rimette a *tutti* la scelta, si spiega *proprio* per aver introdotto una soglia al primo turno: ed è mero effetto ottico da prestidigitatore sostenere che la lista vittoriosa al ballottaggio (col 50% + 1 voto!) sarebbe premiata in elusione a qualsiasi soglia, sol perché in teoria il vincente potrebbe aver avuto pochi (pochi rispetto a cosa?) voti... al primo turno! Così vero che – sia pure in relazione a elezioni locali – la sent. 275/2014, sia richiamando la 107/1996 sia giurisprudenza del Consiglio di stato (n. 4680/2013) conferma un punto di fondo: elezioni a un solo turno ed elezioni a doppio turno rispondono a logiche diverse e non si può giudicare le seconde con gli schemi di quelle a turno unico.

Sulla base di ragionamenti del genere, vi sono quanti avrebbero voluto un *quorum* strutturale anche per il ballottaggio (dicono che, in mancanza, questo sarebbe costituzionalmente illegittimo: dimenticando, fra l'altro, che proprio nel nostro ordinamento c'è un art. 138 Cost. che, per una decisione non da poco, modificare la costituzione, prevede il referendum senza quorum!): sono gli stessi secondo i quali non ci sarebbe ragione per cui il premio debba essere attribuito “per forza”. C'è perfino chi considera il non superamento della soglia da parte di alcuna lista, al primo turno, come una pronuncia dell'elettorato *contro* l'assegnazione del premio (che il ricorso al ballottaggio illegittimamente contraddirebbe, Volpi in *Italicum due*, v. sopra). Una variante è infine quella di chi chiede che le soglie (anche in sede di ballottaggio) siano calcolate *non* sui voti validi, ma *sugli aventi diritto* (Lara Trucco, *ibi.*, ma in parte anche Rauti A., *!Italicum fra 'liturgia' elettorale e porve di bipartitismo*, in “AIC”, n. 2/2015, 12 giugno 2015). Motivazione aggiuntiva di presunta illegittimità sarebbe, infine, la probabilità (in parte confermata dall'esperienza) che si registri una minor partecipazione (Volpi, Trucco): col che, però, il diritto non si vede cosa c'entri (se mai l'opportunità).

C'è poi chi considera ragione di illegittimità costituzionale il fatto che... l'elettore possa votare diversamente al ballottaggio rispetto al voto espresso al primo turno (Dickmann R., *A proposito dell'Italicum...*, in “Forumcost.”, 3 giugno 2015): «elettori già rappresentati per effetto di preferenze espresse al primo turno a una lista diversa dalle due ammesse..., votando in questa seconda consultazione... finirebbero con l'esprimere preferenze contraddittorie fra i due turni...». Ebbé? Ciò è, come dire, *in re ipsa*. Certo: il ballottaggio determina per tutte le liste perdenti (ammesse o non ammesse al secondo voto) una ridotta attribuzione di seggi: ma questa deriva appunto... dal fatto che han perso le elezioni! Il vero è che molti critici, e Dickmann più di ogni altro, rifiutano l'idea stessa che – giuridicamente – *l'Italicum* (bello o brutto che sia) preveda un *unico* sistema di voto, trasparentemente *fondato* (a proposito di affidamento e aspettative degli elettori) su uno o due turni: entrambi parimenti e congiuntamente concorrenti a permettere agli elettori di determinare la composizione della Camera (e la presumibile formazione al suo interno di una maggioranza). Sempre Dickmann giudica illegittimo che il turno di ballottaggio non preveda preferenze: il che si sarebbe anche potuto prevedere (con problemi: è un voto a collegio unico nazionale), ma non si vede perché non averlo fatto violi la Costituzione o anche la più fantasiosa interpretazione... delle interpretazioni di cui alla sent. 1/2014: in ogni caso, a individuare gli eletti, decisi i seggi da ripartire grazie al combinato disposto di quelle due votazioni, saranno, capolista a parte, le preferenze date al primo turno.

Denunciano, infine, la compressione della libertà degli elettori che al primo turno avessero votato per le liste non ammesse e considerano illegittimo obbligarli a scegliere fra due sole sia Onida sia Volpi (“competizione falsata” secondo il primo; un “sistema... sicuramente antidemocratico” per il secondo). Ma qui si torna al merito: formula costrittiva o modo di incoraggiare gli elettori a una scelta pragmatica, magari difforme dalla prima, senza restare aggrappati al “tutto o nulla” delle identità irrinunciabili e settarie del passato (Pasquino P., *Replica a Scalfari*, in <https://stefanoceccanti.wordpress.com/>, 14 aprile 2015)?.

Chiudo. Proprio alla luce della 1/2014, è difficile pensare che l'*Italicum* possa essere considerato costituzionalmente illegittimo. A parte le questioni sulla scelta dei rappresentanti e sull' idoneità della formula a favorire la governabilità, è proprio il ballottaggio – diversamente delle opinioni riportate – che legittima l'attribuzione del premio: questo ha un tetto, e prevede o la soglia o una voto *ad hoc*. Il fatto che questo sia limitato alle due liste più votate non ne inficia, ma ne esalta la legittimazione, e quella di chi vince.

Il fatto è che da parte di alcuni non si riesce ad accettare il fatto che, in regime parlamentare, funzione dell'assemblea non è solo garantire rappresentanza, ma assicurare governabilità; e che tale funzione è bene sia esercitata, per il possibile, al momento del voto, su impulso diretto del corpo elettorale. Tanto più ora che i partiti di massa sono al tramonto o già tramontati: non sarebbe ragionevole affidare la guida del paese solo ed esclusivamente a ciò che, semplicemente, non c'è più (e che anche quando c'era, non sembrava più saperlo fare così bene). Certo, anche queste sono opinioni: che non mi sogno di ammantare di giuridicità.

Forum di Quaderni Costituzionali