

**AUDIZIONE DI GIUSEPPE CALDERISI
NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA DI
ELEZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI.
SENATO, PRIMA COMMISSIONE, MARTEDI' 25 NOVEMBRE 2014**

Per quanto riguarda il testo della riforma elettorale approvata dalla Camera dei deputati, il c.d. Italicum, è certamente molto positiva la scelta di un sistema a doppio turno con eventuale ballottaggio a livello nazionale - come indicato dalla Commissione per le riforme istituita dal governo Letta - l'unico sistema (oltre a quello francese basato sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica con il doppio turno) in grado di far scaturire dalle elezioni un vincitore, a fronte di un sistema politico divenuto quantomeno tripolare, ed evitare così di essere costretti a governi di larghe intese. (Non dobbiamo mai dimenticare, anche se spesso viene rimossa, la crisi di sistema emersa con l'esito delle elezioni del 2013 e le conseguenti difficoltà, addirittura, a far partire la XVII legislatura, difficoltà superate solo con la richiesta del Pd e del Pdl al Presidente Napolitano di accettare un secondo mandato e poi con il varo, appunto, di un governo di larghe intese. Sottolineo con forza questo aspetto, sul quale tornerò più avanti per affrontare il problema del sistema di elezione nelle more dell'approvazione della riforma costituzionale del bicameralismo).

Un sistema a doppio turno, del resto, è già in vigore nei Comuni con più di 15 mila abitanti, anche se con questo sistema, invero, si vince al primo turno superando il 50% dei voti, oppure si vince nel ballottaggio superando il 50% dei voti. Un sistema - come si vede - che si basa su un premio di governabilità più che su un "premio di maggioranza" inteso come premio che trasforma una maggioranza relativa in assoluta, in quanto è comunque la maggioranza assoluta degli elettori a decidere e legittimare l'assegnazione della maggioranza assoluta dei seggi. Concettualmente si tratta di una differenza rilevante.

Si può ammettere che al primo turno il premio sia assegnato ponendo l'asticella un po' più in basso del 50% dei voti (in quanto con il 45-46% circa dei voti si potrebbe già conseguire più del 50% dei seggi, considerando i voti dispersi dalle liste che rimangono al di sotto della soglia di sbarramento), ma occorre fare molta attenzione a non far scendere troppo l'asticella.

E qui vengo alle criticità del sistema approvato dalla Camera. Non mi riferisco solo alla soglia troppo bassa, il 37%, per accedere al premio di maggioranza al primo turno, ma al sistema nel suo complesso, cioè anche alle diverse, molteplici e troppo

elevate soglie di sbarramento che lo caratterizzano, cioè il 12% per le coalizioni, l'8% per le liste fuori dalle coalizioni e il 4,5% per le liste facenti parti di una coalizione. Tale sistema potrebbe infatti produrre, nel suo complesso, eccessive "disproporzionalità" tra voti e seggi e ricadere pertanto negli stessi vizi di costituzionalità che la sentenza della Corte costituzionale ha riscontrato nella legge Calderoli proprio per l'eccessiva alterazione della rappresentanza. Gli effetti distorsivi potrebbero essere addirittura maggiori di quelli determinatesi con la legge Calderoli. Alcuni esempi rendono evidente la questione.

Il primo è quello di una coalizione composta da più liste (ad esempio cinque) che ottiene complessivamente il 37% dei voti, arriva prima e conquista al primo turno il premio di maggioranza. Se la prima lista ottiene il 20-25% dei voti, ma tutte le altre liste rimangono poco al di sotto della soglia di sbarramento del 4,5%, tutti i seggi, sia quelli corrispondenti ai voti delle liste sotto soglia, determinanti per la vittoria, sia quelli del premio di maggioranza, vengono attribuiti alla prima lista che pertanto, con il 20-25% dei voti, si porta a casa il 52% dei seggi, con un incremento dei seggi più che doppio rispetto ai voti ottenuti, un premio addirittura superiore a quello attribuito alle ultime elezioni che ha innescato la sentenza della Corte costituzionale. E superiore a quello previsto dalla legge Acerbo.

Il secondo esempio è quello di una coalizione di liste che ottiene complessivamente l'11,5% dei voti (quasi 4 milioni di voti) con due liste che superano la soglia del 4,5% ma non ottengono alcun seggio in quanto la coalizione non ha superato la soglia del 12%.

Il terzo è quello di una coalizione di quattro o cinque liste che ottiene complessivamente il 17% dei voti (oltre 5,5 milioni di voti) ma rimane senza seggi in quanto nessuna lista ha superato la soglia del 4,5%.

Il quarto esempio, infine, è quello di una lista non coalizzata, che si presenta da sola ottenendo il 7,9%, più di 2,5 milioni di voti, e che quindi non ottiene alcun seggio, non avendo superato la soglia dell'8%.

Da questi esempi emerge come i rischi di un eccesso di disproporzionalità e di non rappresentatività dell'Italicum siano molto rilevanti e potrebbero comportare l'esclusione dalla rappresentanza di quote di elettori molto elevate, di svariati milioni. Per un sistema "a base proporzionale" si tratta di eccessi censurabili sul piano della legittimità costituzionale, alla luce della sentenza della Corte (altra valutazione dovrebbe farsi, evidentemente, per i sistemi che si basano su una logica del tutto diversa, come ad esempio quelli uninominali-maggioritari).

Evidentemente, questa valutazione cambierebbe radicalmente ove venissero introdotte una serie di modifiche nella direzione indicata nella relazione della Presidente Finocchiaro e come proposto specificatamente nel documento della stessa maggioranza, vale a dire: a) l'innalzamento al 40% della soglia per l'attribuzione del premio al primo turno; b) l'attribuzione del premio - fino al 55% dei seggi - alla lista anziché alla coalizione; c) l'abbassamento dell'unica soglia di sbarramento al 3%.

Evidentemente in tal caso non sussisterebbero più i rischi di un'eccessiva disproporzionalità e le esigenze di governabilità e rappresentatività del sistema verrebbero ad essere soddisfatte e contemperate entrambe (anche se la soluzione preferibile per l'attribuzione del premio al primo turno, come ho già rilevato, sarebbe quella di una soglia del 45% dei voti).

Per quanto riguarda l'attribuzione del premio alla lista occorre sottolineare che si tratta di una scelta di profonda innovazione politico-istituzionale, che appare salutare alla luce dei deludenti risultati (per non dire del fallimento) prodotto dalla logica delle coalizioni che ha caratterizzato gli ultimi venti anni, tutta la seconda fase della Repubblica.

La scelta di sistemi elettorali contraddittori, per non dire schizofrenici, che prevedono, da una parte, meccanismi elettorali che inducono alla formalizzazione di alleanze tra partiti diversi - alleanze in gran parte insincere, stipulate più per vincere che per governare - e, dall'altra, altri meccanismi elettorali che inducono alla competizione tra le medesime liste alleate, risale già al Mattarellum, che disattese il quesito referendario del 1993, adottando addirittura due diverse schede di votazione, una per l'uninomiale, l'altra per il proporzionale. La competizione tra liste alleate è stata poi accentuata dalla legge Calderoli che ha esteso la quota proporzionale dal 25% al 100% dei seggi, salvo il premio di maggioranza. Gli ostacoli alla governabilità prodotti da coalizioni disomogenee e insincere, tanto di centrodestra che di centrosinistra, sono sotto gli occhi di tutti, innanzitutto di coloro che hanno guidato tali coalizioni e che da tempo ne hanno denunciato i limiti.

Per quanto riguarda la soglia di sbarramento, appare pienamente condivisibile quanto già sottolineato dalla relatrice, cioè che una soglia elevata potrebbe presentare non poche criticità in quanto determinerebbe una compressione della rappresentanza, con l'esclusione dall'unica camera elettiva di una quota molto rilevante dell'elettorato, compressione che non trova giustificazione in quanto "non avrebbe alcun effetto virtuoso sulla governabilità" già assicurata dal congruo premio attribuito alla lista vincente al primo o al secondo turno.

Un'altra criticità dell'Italicum da approfondire, della quale i mezzi di informazione hanno parlato poco, ma che potrebbe costituire un grave vizio di costituzionalità, è quello dell'attribuzione casuale dei seggi nei collegi plurinominali. La questione riguarda addirittura l'80-90% dei seggi spettanti alle liste di consistenza intermedia e minore e, si badi bene, solo dei seggi spettanti a tali liste (le percentuali citate, cioè l'80-90%, emergono dal dossier n. 98 del 27 febbraio 2014 del Servizio studi della Camera che ha testato il funzionamento del nuovo sistema di voto; a pag. 49 c'è il quadro riassuntivo, alle pag. 12 e 29 si trovano due esempi di attribuzione casuale dei seggi di due liste). Come è evidente, attribuire l'80-90% dei seggi nei collegi dove una forza politica ha ottenuto meno voti (percentuali) anziché nei collegi dove ha ottenuto più voti, rappresenta una intollerabile distorsione del rapporto tra voti e seggi. Nel documento proposto dalla maggioranza si prevede una correzione di questo meccanismo in quanto si afferma che “saranno evitati effetti distorsivi nella assegnazione dei seggi di ciascun partito”.

Ma per comprendere come evitare questi effetti distorsivi occorre innanzitutto conoscerne con esattezza le cause. La questione è relativamente complessa sul piano tecnico-matematico e dipende dalle caratteristiche del nuovo sistema basato su collegi plurinominali di dimensioni molte contenute (con un minimo di tre seggi ed un massimo di sei), e quindi su un numero molto elevato di collegi (circa 120). Questo sistema è indubbiamente molto positivo in quanto migliora fortemente il rapporto tra territori, candidati ed eletti che il territorio esprime, con riguardo sia alla conoscibilità dei candidati che alla possibilità di verificare l'operato dei rappresentanti. Con il riparto nazionale dei seggi, necessario per non escludere dalla rappresentanza le liste con meno del 15% circa dei voti (come avverrebbe se il riparto fosse in sede locale come in Spagna), nascono però dei problemi, quelli presenti in tutti i sistemi “bi-proporzionali”, basati cioè su un doppio riparto proporzionale: il riparto dei seggi in base agli abitanti, per quanto riguarda i territori, e il riparto dei seggi in base ai voti conseguiti, per quanto riguarda i partiti. Si tratta di problemi di natura matematica che diventano molto consistenti quando si tratta di ripartire i seggi in un numero elevato di ambiti territoriali, come indubbiamente sono 120 collegi plurinominali. Infatti, in questo caso, non solo le liste minori con il 4-5% dei voti, ma addirittura quelle fino al 10% dei voti non trovano il bacino territoriale naturale dove poter ottenere quozienti interi o alti resti (salvo le liste con consenso concentrato su una parte soltanto del territorio).

Ad esempio, una lista con il 5% dei voti ha il bacino naturale per ottenere un quoziente intero solo con collegi da 20 seggi ($100 : 20 = 5$). Invece, con 120 collegi plurinominali che hanno in media 5 seggi, anche una lista con il 10 per cento non

conseguono quozienti interi, non ha neppure resti alti, ha solo resti bassi e con essi può ottenere, al più, qualche seggio, circa il 10-20% dei seggi che le spettano in base al riparto su base nazionale. Ma allora, con l'Italicum, le liste medie e minori come ottengono l'altro 80-90% dei seggi loro spettanti? Né con i quozienti interi né con l'assegnazione dei seggi ai maggiori resti, bensì attraverso un terzo meccanismo, quello delle cosiddette compensazioni tra liste "eccedentarie" (le liste, solitamente quelle maggiori, che in sede di prima attribuzione provvisoria dei seggi ne ottengono in misura superiore rispetto al riparto nazionale) e liste "deficitarie" (appunto le liste medie e minori che con la prima attribuzione ne ottengono solo una piccola parte). Le liste eccedentarie cedono i seggi ottenuti con i resti percentualmente minori, e questo va senz'altro bene. Questi resti delle liste eccedentarie, si badi bene, sono comunque generalmente più alti dei resti delle liste deficitarie, a prescindere da quali siano i collegi dove devono ricevere i seggi. Ciò fa comprendere come la scelta dei collegi plurinominali di dimensioni contenute consente certamente di migliorare il rapporto tra territorio, voti espressi e candidati eletti, ma tale miglioramento non può comunque giungere alla perfezione, pertanto non può essere assolutizzato. La perfezione, almeno in questo caso, non esiste neppure in matematica.

Premesso, dunque, che qualunque scelta è comunque imperfetta, occorre decidere dove, in quali collegi le liste deficitarie devono ottenere i seggi ceduti dalle liste eccedentarie.

Il testo approvato dalla Camera sceglie gli stessi collegi dove i seggi vengono ceduti, a prescindere dal valore dei resti delle liste deficitarie, con la conseguenza che queste liste ottengono seggi in modo per loro del tutto casuale, in collegi dove, ad esempio, hanno un resto basso dello 0,10 e non in quello dove hanno un resto più alto dello 0,40. Questo criterio di attribuzione non appare assolutamente condivisibile sul piano politico ed appare censurabile anche sul piano della legittimità costituzionale per la distorsione del rapporto tra voti e seggi che esso determina [gli esempi di pag. 12 e 29 del dossier del Servizio studi della Camera sono illuminanti].

Di conseguenza, occorre prendere in considerazione l'altro possibile criterio che, a mio avviso, presenta criticità di rilevanza assolutamente minore. Cioè il criterio di attribuire i seggi rispettando, per tutte le liste, non solo per quelle maggiori, la graduatoria decrescente dei resti (per l'esattezza, la graduatoria delle parti decimali dei quozienti di attribuzione), in sostanza attribuire i seggi a ciascuna lista nei collegi dove essa ha conseguito più voti (in percentuale), anche se ciò comporta inevitabilmente che alcuni collegi plurinominali della stessa circoscrizione possano avere un seggio in più o in meno rispetto a quelli assegnati in base alla popolazione. Si badi bene: non si tratta di spostare seggi da una circoscrizione all'altra, ma solo tra

i collegi all'interno di una stessa circoscrizione (ad esempio, i collegi di Cuneo e Mondovì, anziché avere, per ipotesi, 5 seggi a testa, potrebbero averne uno 4 e l'altro 6). Pertanto si tratta di un meccanismo che è comunque fortemente rispettoso del rapporto tra territorio, voti espressi e candidati eletti (soprattutto se raffrontato con i sistemi elettorali della prima fase della Repubblica, in specie quello del Senato che eleggeva anche tre o quattro candidati nello stesso collegio e lasciava tantissimi collegi senza alcun eletto).

So che è stata formulata da alcuni studiosi anche un'altra ipotesi. Essa, come il testo dell'Italicum approvato dalla Camera, mantiene fermo, in modo rigido, il numero dei seggi di ciascun collegio e procede nel modo seguente: effettua la prima operazione di compensazione nei confronti della lista minore che ha il maggior numero di seggi deficitari; per questa lista tutela integralmente la graduatoria dei resti ma, conseguentemente, non rispetta più in modo integrale la graduatoria dei resti delle liste eccedentarie che devono cedere i seggi; procede poi con le successive operazioni di compensazione nei confronti delle liste minori che, via via, hanno un minor numero di seggi deficitari; per queste liste, a differenza della prima, non tutela più integralmente la graduatoria dei resti, perché altrimenti verrebbe modificato il numero di seggi di ciascun collegio, ma continua ad intaccare parzialmente le graduatorie dei resti delle liste eccedentarie. Insomma, questa ipotesi cerca di ripartire il danno dei seggi casuali tra le liste deficitarie (tranne la prima) e quelle eccedentarie ma, a mio avviso, accresce ancor più l'indeterminatezza complessiva del sistema di attribuzione dei seggi, rendendolo simile ad una sorta di "flipper". Come ho detto, verrebbe ripartito un po' tra tutte le liste (salvo una) ma con incidenze percentuali molto diverse: le liste maggiori avrebbero un numero di seggi casuali percentualmente molto basso rispetto al totale dei loro seggi (pur mettendo in allarme tutti i candidati); le liste minori (salvo una) continuerebbero ad avere un numero di seggi casuali percentualmente molto elevato, ancora superiore al 50% rispetto al totale dei loro seggi. In conclusione, ritengo che non si tratti di un'ipotesi praticabile. Pur apprezzandone lo spirito e lo sforzo di buona volontà, mi viene proprio da dire: *péso il tacòn che il buso*.

E' evidente che se, da una parte, il numero dei collegi plurinomiali fosse ridotto e se, dall'altra, si adottassero circoscrizioni di dimensioni più limitate (ad esempio le 26 attuali, evitando circoscrizioni estese come l'intera Lombardia - che ha addirittura 101 seggi - o come l'intera Sicilia, Campania, Lazio, Veneto o Piemonte), ciascuna circoscrizione avrebbe un numero minore di collegi e tutti i problemi dianzi esaminati (e anche altri che affronterò tra breve) assumerebbero una dimensione relativamente più contenuta. Sarebbe più contenuto il numero dei seggi oggetto delle

compensazioni e, qualora si adottasse il criterio che ho indicato, sarebbe più contenuto il numero di collegi che avrebbero un seggio in più o in meno; e quel seggio in più o in meno inciderebbe percentualmente in misura più contenuta sulla rappresentanza del collegio (perdere o acquisire un seggio avendone tre o quattro è un conto, perderne o acquisirne uno su otto o nove è evidentemente diverso).

Il testo approvato dalla Camera presenta anche un'altra criticità di natura tecnica che mi corre l'obbligo di segnalare alla Commissione, qualora dovesse permanere il sistema basato sulle coalizioni. Essa riguarda la distribuzione dei seggi nel caso di coalizioni nelle quali sia presente una lista territoriale, cioè con consensi concentrati su una parte del territorio, e che non superi la soglia di sbarramento. I voti di queste liste che non superano lo sbarramento, come è noto, si traducono in seggi per le altre liste della coalizione. Ma in quali territori vengono assegnati? L'Italicum prevede che, per quanto riguarda il riparto nelle circoscrizioni, questi voti producano seggi nelle medesime circoscrizioni dove sono stati espressi, se in Lombardia in Lombardia, se in Sicilia in Sicilia. E questo è ineccepibile. Invece, per quanto riguarda il riparto dei seggi nei collegi plurinominali, l'Italicum segue un criterio diverso, il riparto dei seggi è effettuato in funzione della distribuzione dei voti delle liste che beneficiano di quei seggi: esse ne ricevono di più dove hanno più voti e quindi dove hanno già più seggi. Pertanto, se i seggi scaturiscono, ad esempio, da voti espressi nei collegi dei territori pedemontani di una circoscrizione, potrebbero trasmigrare ed essere assegnati nei collegi dei territori metropolitani della stessa circoscrizione, qualora la lista che ne beneficia ha consensi maggiori in tali territori; se scaturiscono da voti espressi, ad esempio, nei collegi della parte orientale di una circoscrizione potrebbero trasmigrare ed essere assegnati nei collegi della parte occidentale della stessa circoscrizione. Ovviamente questa scelta ha conseguenze distorsive sulla distribuzione dei seggi di tutte le liste, anche quelle avversarie della coalizione in oggetto, dato che il numero dei seggi per collegio rimane invariato. E' ragionevole questa scelta operata, non so quanto consapevolmente, dalla Camera? Personalmente la ritengo opinabile. Ovviamente, qualora le coalizioni fossero soppresse il problema non si porrebbe più. In caso contrario sarebbe necessaria una riflessione ed una scelta più consapevole.

Una serie di altre questioni, che presentano elementi di connessione, richiedono una trattazione almeno parzialmente congiunta. Mi riferisco alle questioni delle

preferenze, del numero di collegi plurinominali e anche delle candidature plurime, queste due ultime a loro volta connesse anche alla questione del riparto casuale dei seggi.

Condivido la considerazione della relatrice che vi possano essere diverse soluzioni costituzionalmente coerenti, con una quota di seggi “bloccati” e un’altra quota soggetta al voto di preferenza, sulle quali percorrere una soluzione di mediazione. Del resto, il voto di preferenza è esercitato solo da una quota di elettori (il tasso medio di utilizzazione del voto di preferenza varia in funzione del tipo di elezione, delle aree territoriali e dei partiti, ma è comunque solo una quota parte di elettori che lo utilizza), pertanto appare più che giustificato che le preferenze decidano sull’assegnazione di una parte soltanto dei seggi. In modo conseguente devono essere valutate le altre questioni.

Ritengo opportuna una relativa riduzione del numero di collegi plurinominali e l’ammissione di un certo numero di candidature plurime, in considerazione degli effetti radicalmente diversi che un sistema elettorale basato su un alto numero di collegi plurinominali produce a seconda della dimensioni del partito. Le forze minori e medie che eleggono un numero di deputati molto inferiore rispetto al numero dei collegi non possono venire penalizzate da una micidiale serie di fattori: a) l’attribuzione dell’80-90% dei seggi in modo casuale, a prescindere dai voti ottenuti nei collegi; b) l’inefficacia del voto di preferenza, considerato che i capilista sono bloccati e che il numero di seggi è inferiore al numero di collegi; c) l’indeterminatezza assoluta per quanto riguarda i loro stessi leader, probabilmente stimati dalla maggioranza dei propri elettori, ma che giocherebbero la loro elezione in una competizione non con gli avversari (come avviene nei collegi uninominali), ma in una sorta di estrazione del lotto con gli altri candidati dello stesso partito negli altri collegi. Pertanto, un certo numero di candidature plurime appare opportuno e necessario, mentre un loro divieto assoluto sarebbe privo di ragionevolezza in un sistema basato su un numero elevato di collegi plurinominali, sul riparto nazionale dei seggi e sul ricorso al voto di preferenza per una quota di seggi.

Sulla questione specifica delle preferenze non posso certamente nascondere che non le ho mai considerate con favore, anche se non ho mai condiviso i giudizi di carattere assoluto in base ai quali le preferenze venti anni fa erano considerate un male assoluto, così come oggi sarebbero invece un bene assoluto. Ritengo che il legislatore abbia tutti gli elementi di conoscenza per affrontare laicemente la questione, valutando tutti i pro e i contro della reintroduzione delle preferenze, ed eventualmente studiandone le forme e la misura, nonché le precauzioni da assumere.

Da una parte, vi è il diritto dell'elettore di esprimersi direttamente a favore di un candidato tra quelli presenti nella lista prescelta, diritto a cui, in un particolare momento storico e politico, si può ritenere di dover lasciare spazio anche rispetto alle controindicazioni che, d'altra parte, il voto di preferenza comporta (il costo elevato delle campagne individuali; l'influenza delle lobby e degli interessi particolari, con il rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata; la sovrapposizione temporale di una competizione intra-partitica con quella tra i partiti; la cristallizzazione di correnti organizzate che possono minare la funzione unificante della leadership e l'unità di indirizzo del partito politico).

Volendo reintrodurre il voto di preferenza, ritengo che il legislatore debba comunque svolgere una riflessione almeno su due aspetti: 1) porre dei limiti di spesa per le campagne individuali in modo realistico, evitando tetti troppo bassi che sarebbero inevitabilmente aggirati; 2) approfondire la definizione e l'ambito di alcune fattispecie di reato - mi riferisco al voto di scambio e al traffico di influenze illecite - che vanno attentamente valutati perché il confine con l'attività politica lecita, necessaria alla ricerca del voto di preferenza è piuttosto labile e incerto. E' noto, infatti, che il voto di preferenza è solo in misura ridotta un voto di opinione, salvo che per i leader e i candidati televisivamente e mediaticamente più noti, e che esso viene espresso in misura diversa nelle diverse aree del paese.

Infine, l'ultima considerazione da svolgere riguarda il problema del sistema elettorale delle due Camere nelle more della riforma del bicameralismo paritario. Occorre innanzitutto la piena consapevolezza che, senza questa riforma costituzionale, il problema della governabilità è irrisolvibile, se non ricorrendo a governi di larghe intese. Lo abbiamo visto con le elezioni del 2013. C'è una crisi di sistema, che dipende innanzitutto da un nodo: il nostro assurdo e irragionevole bicameralismo paritario, addirittura con due Camere che hanno elettorato attivo diverso. Questo nodo va sciolto con assoluta priorità e lo può sciogliere solo il Parlamento approvando la riforma costituzionale. Il sistema elettorale, da solo, non è purtroppo in grado di risolverlo.

La Camera ha soppresso, a mio avviso opportunamente, l'articolo 2 del disegno di legge originario che prevedeva per il Senato il medesimo sistema elettorale a doppio turno. Ritengo, in primo luogo, che questa scelta vada confermata. Infatti, è improponibile un sistema a doppio turno per entrambe le Camere che hanno elettorato attivo diverso. I due voti, necessariamente con due diverse schede, potrebbero dar luogo ad esiti differenti per le due Camere, con l'assegnazione di due

premi di maggioranza a soggetti diversi, e addirittura potrebbero verificarsi ballottaggi nelle due Camere con diverse coppie di contendenti, A e B per un ramo del Parlamento, A e C per l'altro. Una tale eventualità, per niente affatto teorica, renderebbe illeggibile la dinamica politica e rischierebbe pertanto di condurre ad esiti del tutto irrazionali.

Quale sistema elettorale, dunque, nel caso estremo in cui sia necessario indire le elezioni prima dell'entrata in vigore della riforma del bicameralismo, eventualità che non ci si può esimere dall'affrontare ?

Si ritiene possibile votare alla Camera con l'Italicum e al Senato con il sistema che scaturisce dalla sentenza della Corte costituzionale ? Si tratta di due sistemi del tutto diversi, uno basato sul premio di maggioranza alla lista e sul ballottaggio, l'altro sulla proporzionale con sbarramento in sede regionale, probabilmente del 3% e non dell'8%, perché sono stati soppressi i premi regionali ma non le coalizioni. Si ritiene costituzionalmente legittimo un abbinamento del genere?

A questa domanda, alcuni rispondono affermativamente, sostenendo che la stessa Assemblea costituente approvò l'ordine del giorno Nitti che prevedeva per il Senato l'uninomiale all'inglese (poi non attuato per l'insorgere della guerra fredda), mentre per la Camera era prevista la proporzionale; che la Costituzione stessa prevedeva addirittura due Camere con durata diversa; che nel 1953 il premio di maggioranza riguardava solo la Camera; e che, al riguardo, non è mai stato posto un problema di costituzionalità. Alla stessa domanda, altri rispondono invece negativamente, basandosi sulla sentenza della Corte costituzionale che ha ritenuto costituzionalmente legittimo il premio di maggioranza nazionale solo a condizione che sia diretto "ad agevolare la formazione di un'adequata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese", obiettivo che - evidentemente - due sistemi elettorali così diversi non assicurano affatto.

Personalmente ritengo che la questione non riguardi tanto o solo il premio di maggioranza, ma consista in un altro aspetto di fondo dell'Italicum, vale a dire l'eventuale ballottaggio che porta, di fatto, ad una investitura diretta del leader. Nella scelta della maggioranza parlamentare è "incorporata" (citando Leopoldo Elia) la scelta del leader ma, in sostanza, avremmo l'indicazione del Presidente del Consiglio con una forma di governo "primoministeriale". Questo leader, però, non potrebbe pienamente rispondere alle aspettative create dall'investitura diretta, in quanto non avrebbe la maggioranza al Senato e dovrebbe formare un governo di coalizione. In questo circuito vizioso (investitura diretta, mancanza della maggioranza al Senato, impossibilità di rispondere alle aspettative create dall'investitura diretta) sta il punto

di grave debolezza, di irrazionalità dell'abbinamento di questi due diversi sistemi elettorali. Anche in questo caso, si determinerebbe una dinamica politica scarsamente leggibile che potrebbe portare ad esiti irrazionali.

Una legge elettorale con il ballottaggio e quindi con l'investitura diretta del Presidente del Consiglio è una soluzione validissima, tanto che la Commissione per le riforme istituita dal governo Letta l'ha proposta nella sua relazione finale come alternativa, direi quasi come surrogato, del sistema semipresidenziale francese. Queste forme di governo (alle quali sono notoriamente favorevole) postulano però, necessariamente, un sistema istituzionale coerente.

Un ulteriore elemento di incompatibilità tra l'Italicum per la Camera e il sistema che deriva dalla sentenza della Corte per il Senato è che il primo si basa su una competizione tra liste, il secondo su una competizione tra coalizioni, che come ho detto non sono state abolite e alle quali si ricorrerebbe, molto probabilmente, al solo fine di abbassare la soglia di sbarramento

Di conseguenza, ritengo che la riforma elettorale basata sul premio di maggioranza e l'eventuale ballottaggio non possa che essere riferita ad un regime di bicameralismo riformato nel quale una sola Camera è sede del rapporto fiduciario ed è eletta a suffragio universale e diretto.

Per quanto riguarda la necessità di rendere possibile l'indizione delle elezioni prima del compimento della riforma costituzionale, ritengo che il sistema elettorale debba essere necessariamente diverso e che sia difficile discostarsi dalle leggi attualmente in vigore per entrambe le Camere, cioè quelle che risultano dalla sentenza della Corte costituzionale, dopo averne verificato l'auto-applicabilità per quanto riguarda il voto di preferenza, cioè dopo aver verificato se la loro operatività possa essere assicurata solo mediante interventi normativi secondari, come ha scritto la Corte nella sentenza, oppure se sia invece necessaria una norma di legge o di delega al governo.