

Legge elettorale: intendersi anzitutto sui criteri

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Roma - Sapienza



Legge elettorale: intendersi anzitutto sui criteri

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Roma - Sapienza

Mi sembra che per esprimere dei giudizi sulla nuova legge elettorale, la 180/2026, dobbiamo anzitutto chiarirci quali criteri usiamo e possiamo condividere.

Ora è evidente che non possiamo riferirci direttamente, immediatamente, a criteri desunti dalla Costituzione perché essa nulla ha voluto dire sulla formula elettorale. Quando i Costituenti vollero parlare, lo fecero, ad esempio su alcuni Statuti speciali dove canonizzarono in modo chiaro il riferimento alla proporzionale. Mi sembra che in modo più o meno implicito, invece, quella parte della dottrina che sovraccarica gli elementi di costituzionalità assuma come criterio quello della costituzionalizzazione della proporzionale, addirittura nella sua variante più pura. E' un approccio infondato. Né può bastare il riferimento al voto uguale, che fu inteso come tale in entrata, contro voto multiplo e voto plurimo, ma che non può essere un vincolo assoluto in uscita anche per sistemi a base proporzionale, come ha già spiegato la Corte nella sentenza *Italicum*.

Possiamo invece riferirci, appunto, in via mediata, alle due sentenze della Corte costituzionale che sono piuttosto recenti e che, quindi, come ha ricordato recentemente il Presidente della Corte Amoroso, costituiscono dei precedenti che portano con sé principi pesanti e non facilmente superabili. Se così è, però, non si capisce come possano essere utilizzati ancora argomenti come l'ampiezza del premio (ammesso in forma ancora più ampia dalla sentenza *Italicum*), la necessità di una soglia riferita anche agli elettori e non solo ai voti validi (esclusa come vincolante dalla medesima), l'incostituzionalità di un mix tra capilista bloccati e preferenze (*idem*, analoga a quella dell'*Italicum* e lì accettata), quella di un premio nazionale al Senato (quando la medesima sentenza ha richiesto sistemi più simili possibili tra Camera e Senato e quindi, per conseguenza logica segnalata anche dal Presidente Amato pochi giorni fa, ha validato il premio nazionale al Senato se si adotta anche alla Camera, e quella sulla *Calderoli* aveva già dichiarato illegittimi i premi regionali), oltre all'indicazione di un Presidente del Consiglio, quasi che indicare o proporre equivalessero a nominare (anche qui come spiegato puntualmente dal Presidente Amato).

Non mi soffermo qui invece sui veri aspetti di incostituzionalità, eccesso di firme per i non rappresentati in Parlamento e equilibrio di genere escluso per i capilista, perché sono alquanto evidenti e condivisi e, almeno quelli, giustificano certo i ricorsi tempestivi annunciati.

I criteri su cui valutiamo, il tema su cui insisto, sono evidentemente di politica del diritto. Ciascuno di noi ne ha, esattamente come dovrebbero averne i decisori politici che non dovrebbero mutarli sulla base delle convenienze del momento, spiegandoli in positivo e non solo respingendo le proposte altrui. E' su questi che è utile confrontarsi in modo trasparente, sapendo che dentro i paletti della Costituzione possono convivere molti, diversi tra loro.

I due criteri più utili oggi, nel nostro contesto, con partiti molto deboli e istituzioni spesso contestate, sembrano essere, vicinanza e responsabilità.

Avere sistemi che consentano di chiamare a rispondere qualcuno di ben individuabile è senz'altro una risorsa importante per prevenire incomprensioni, scorciatoie, facili affidamenti a demagoghi e per spingere a una partecipazione più ampia. Un tempo erano i partiti più che le istituzioni a garantire questi elementi, ma oggi essi vanno riposti anzitutto nelle istituzioni perché le forze politiche appaiono comunque nell'insieme distanti e poco responsabili.

Vicinanza e responsabilità dovrebbero valere sia per i singoli rappresentanti nelle assemblee elettive sia per i governi che sono legati ad esse da un rapporto fiduciario.

Quando infatti votiamo per un'assemblea che dà la fiducia a un governo il nostro sguardo non può essere corto, non può fermarsi solo alle persone che vanno in quell'assemblea, ma necessariamente deve anche pensare agli effetti lunghi che produce, agli equilibri di governo che così si determinano. In Europa preferiamo giustamente le forme parlamentari che creano un legame che dagli elettori va alle assemblee e che prosegue fino ai governi; diffidiamo dei sistemi presidenziali che separano nettamente parlamenti e governi e che poi vanno in difficoltà quando tra gli uni e gli altri bisogna trovare dei compromessi. Sarebbe limitativo che da questo continuum tra maggioranza e Governo fossero esclusi gli elettori. Il legame deve essere chiaro, come scriveva Roberto Ruffilli tra consenso (elettori) potere e responsabilità (maggioranza-Governo). Altrove questo avviene naturalmente, anche con sistemi proporzionali, sulla base di alcune regole e convenzioni che da noi non esistono, come il pacifico riconoscimento della leadership al candidato indicato prima del voto dal partito più votato della coalizione.

Abbiamo quindi bisogno sia di rappresentanti sia di governanti vicini e responsabili. Oggi è più facile e scontato chiederlo per i primi, ma anche qui rischiamo di perdere la memoria del movimento referendario degli anni '90 che ha dato suoi frutti migliori nella legge per l'elezione dei sindaci, che ha coniugato entrambi gli aspetti.

Nessun sistema è perfetto da questo punto di vista, ma tuttavia i sistemi non si equivalgono tra loro.

Sul primo versante, quello dei rappresentanti, curiosamente, sembra che si sia persa un po' di memoria della stagione referendaria dei primi anni '90 quando erano state duramente criticate le preferenze, che mettono in competizione tra di loro il giorno delle elezioni i candidati dello stesso partito e si era invece

più sensatamente individuato nel collegio uninominale lo strumento preferibile, almeno per il Parlamento nazionale. Finché ci si muove sulla piccola dimensione, come quella dei comuni, la spinta fratricida delle preferenze è limitata, le campagne sono comunque poco costose, i difetti sono minimi. Più ci si sposta su circoscrizioni grandi più pesano tra l'elettore e il candidato gruppi di interesse e correnti organizzate che rendono comunque il candidato più lontano e meno responsabile. Non funziona neanche l'argomento per il quale le preferenze trascinerebbero più persone al voto: in questi decenni le elezioni che hanno visto più partecipazione sono state sempre le politiche, dove le preferenze non c'erano. Esse coinvolgono soprattutto gli elettori di appartenenza, che per lo più voterebbero comunque.

Per quanto la battaglia sia inattuale sarebbe bene sul lungo termine ripensare quindi ai collegi uninominali. Forse basterà vedere dopo tanti anni una sola elezione politica l'anno prossimo con le preferenze per determinare una sana reazione ai problemi che saranno ben visibili.

Sul secondo versante, quello dei governanti, mi sembra che non si sia ancora ben capito quali effetti produca l'indebolimento del sistema dei partiti e la loro spinta ad assecondare sempre più una logica di fazione pensando di poter vincere le elezioni solo ricorrendo agli elettori di appartenenza. Se ancora qualche anno fa, in un contesto meno polarizzato, era possibile immaginare collaborazioni almeno temporanee di forze diverse, ora l'incomunicabilità regna sovrana. I partiti, almeno in Italia, non sono più in grado dopo il voto di stipulare alleanze chiare e stabili con un rapporto comprensibile tra consenso, potere e responsabilità. Per questa ragione il compito va spostato sui cittadini prima delle elezioni, evitando un sistema puramente proporzionale incapace di aggregare. Per citare di nuovo il sempre attuale Roberto Ruffilli i sistemi elettorali devono consentire agli elettori di essere arbitri anche di una chiara scelta di maggioranza e di governo per la legislatura. Ai partiti va però tolta una tentazione, quella di mettere insieme qualsiasi alleato, anche estremo, pur di vincere subito, senza preoccuparsi di governare. Per questa ragione sono da preferirsi, anche dal punto di vista educativo, quei sistemi che consentono in un primo turno di scegliere senza nessun limite l'opzione ritenuta ottimale, effettivamente più vicina, come se si fosse in un proporzionale puro, ma che poi, in un secondo turno decisivo, fanno capire che la politica è quasi sempre scelta del bene possibile, senza pretesa di piena e totale corrispondenza con le posizioni individuali. E non si dica che, specie se l'esito fosse incerto, questa scelta così importante per il governo del paese non attirerebbe molti elettori, specie di opinione.

Chiariti qui i miei criteri di politica del diritto è quindi abbastanza semplice trarne le conseguenze sulla legge 180/2026.

Sotto il profilo della legittimazione diretta del Governo il sistema è gravemente insufficiente rispetto agli stessi obiettivi che esso ha enunciato: sotto il 42 per cento esso determina uno stallo che può avvitarsi in crisi di sistema. E' grave che non si sia adottato l'emendamento Pera, che faceva seguito alle elaborazioni



di Libertà Eguale e Magna Carta, creando un tipo di ballottaggio che stava dentro i limiti posti dalla Corte: vittoria al primo turno col 48% dei voti; in mancanza, ballottaggio tra le prime due liste o coalizioni purché entrambe avessero ottenuto almeno il 38% dei voti; in mancanza, vittoria al primo turno se la prima coalizione avesse ottenuto il 42%.

Sotto il profilo della scelta dei rappresentanti si è scelta una delle tante mediazioni possibili, capolista bloccati e preferenze per gli altri, nessuna delle quali ha gli effetti benefici che avrebbe portato con sé la scelta più sensata, quella dei collegi uninominali.

La discussione più utile, però, ribadisco, deve essere centrata su criteri, più che su queste conclusioni puntuali perché le vere differenze sono in realtà su quelli.