

SOGLIA PER L'ACCESSO AL PREMIO DI MAGGIORANZA E BALLOTTAGGIO DI LISTA**

1.

Il progetto di legge elettorale approvato dalla Camera dei deputati attribuisce il premio della maggioranza assoluta dei seggi alla lista o coalizione di liste più votata, a condizione che abbia ottenuto almeno “il 37 per cento del totale dei voti validi espressi”. Se nessuna delle liste o delle coalizioni raggiunge la soglia, il progetto prevede un turno di ballottaggio fra le due forze più votate al primo turno, dal cui esito consegue l'assegnazione del premio. Premio, a quel punto, in parte ridimensionato, consentendo alla parte vincitrice di ottenere non più 340 ma solo 321 dei seggi della Camera, ma pur sempre premio della “maggioranza assoluta”, tale da consentire alla parte che ne beneficia di sostenere da sola, con i propri deputati, il Governo, secondo una concezione ideale in cui la maggioranza di governo coincide con i deputati di una sola delle forze politiche in competizione, investita di un diretto mandato da parte degli elettori a “governare”.

2.

Questa disciplina del “ballottaggio di lista” sembra puntualmente ricalcata sulla disciplina del turno di ballottaggio prevista in molti sistemi elettorali, nei quali, non raggiungendo nessuno dei candidati i suffragi previsti per l'elezione al primo turno, si dispone lo svolgimento di un secondo turno, finalizzato all'elezione di un candidato fra quelli più votati al primo. Il ballottaggio si ripromette di conseguire una maggiore adesione del risultato alla volontà degli elettori, scongiurando l'effetto che, in ragione della dispersione dei voti fra molteplici candidati al primo turno, l'eletto risulti indicato da una componente soltanto minoritaria e, in astratto, anche molto esigua, del corpo elettorale. Essendo così congegnato, il turno di ballottaggio risulta tradizionalmente utilizzato per l'elezione di una sola persona, e da qui il carattere innovativo del progetto in esame, che istituisce un ballottaggio non già fra singoli candidati, ma fra “liste” di candidati.

3.

Il ballottaggio “fra liste” per l'elezione della Camera si deve però confrontare, nell'ordinamento costituzionale italiano, con un elemento ulteriore, messo in luce dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, che ha dichiarato illegittimo il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza, in quanto “combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio”. A questo specifico limite costituzionale va dunque riferita la soglia del 37 per cento prevista dalla legge in corso di approvazione, che finisce per operare come una sorta di sbarramento, costituzionalmente necessario, rispetto agli effetti premiali del meccanismo elettorale.

Occorre quindi concludere, secondo la logica del progetto in esame, che il ballottaggio “fra liste” non ha soltanto il ruolo di indicare, per così dire, “conclusivamente” quale sia la parte politica vincitrice delle elezioni, e quindi incaricata di governare il paese, ma ha anche il ruolo di integrare, con il ricorso ad un secondo turno di votazione, il limite del mancato raggiungimento della soglia verificatosi al primo turno. È difatti pro-

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Teramo.

** Intervento svolto al II Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti “I Costituzionalisti e le Riforme”, tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano il 28 aprile 2014.

prio in forza di questa seconda tornata – nella quale alla vincitrice non può che toccare (quantomeno) il 50% per cento più uno dei voti validamente espressi – che il sistema elettorale riconosce ciò che esso aveva negato nella prima tornata, e cioè l'attribuzione ad una sola delle forze in competizione della maggior parte dei seggi. Il ballottaggio fra liste, dunque, nella logica del sistema, non vale soltanto a concedere agli elettori una seconda possibilità di scelta, ma ha anche il ruolo specifico ed ulteriore di integrare il limite di consensi nel quale la forza vincitrice è incappata nel primo turno di votazione.

4.

Tanto sul piano concettuale, quanto sul piano del diritto positivo, non sembra però che il turno di ballottaggio possa validamente assolvere a questa specifica e ulteriore funzione.

Il sistema di elezione proporzionale con premio di maggioranza attribuisce infatti al voto per le Camere una valenza per così "duplice", in quanto chiama gli elettori da un lato a stabilire, in ragione del sistema proporzionale, le parti politiche della nazione da cui essi intendono essere rappresentati (c.d. voto per la rappresentanza); dall'altro lato a stabilire, in ragione del premio di maggioranza, la parte politica che essi vogliono incaricata del compito di sostenere l'esecutivo (c.d. voto per il governo). Se però il premio non viene attribuito al primo turno, perché, a causa del mancato raggiungimento della soglia prevista, viene messo in palio al secondo, questo duplice valore del voto – per la rappresentanza e per il governo – viene ad essere naturalmente scomposto nei due turni di votazione, il primo di essi valendo a stabilire le parti politiche nelle quali l'elettorato sceglie di dividersi ai fini della rappresentanza in parlamento; il secondo valendo invece a stabilire in quale parte politica l'elettorato sceglie di unificarsi al fine del sostegno al Governo della nazione.

Da qui deriva, a quanto sembra, l'impossibilità di attribuire al turno di ballottaggio una funzione integrativa del limite del suffragio conseguito al primo turno. E difatti non si può richiedere al voto del ballottaggio, in quanto deliberatamente preordinato all'investitura di governo, di colmare un limite di voti che, essendo sofferto nel turno precedente, denota invece un limite di rappresentatività.

È su questo punto cruciale che si fa valere la distinzione specifica fra il voto di ballottaggio per il singolo candidato, ed il voto di ballottaggio per la lista di candidati. Mentre nelle elezioni a cariche monocratiche (per es. nel collegio uninominale), fra primo e secondo turno di votazione il significato del voto non cambia, esprimendo pur sempre il valore di un processo di unificazione in un unico eletto, nel caso del ballottaggio di lista, fra nei due turni di votazione il voto cambia di significato, nel primo turno valendo appunto per la rappresentanza, nel secondo, invece, per il governo. Ed è appunto da qui, come si è detto, che deriva l'impossibilità di attribuire al secondo turno di votazione una capacità integrativa del deficit dei suffragi ottenuti nel primo: essendo infatti sofferto in sede di voto per la rappresentanza, si tratta di un deficit che non può essere integrato nella sede successiva del voto per il governo.

5.

La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 è, sul punto, sufficientemente chiara.

Motivando la dichiarazione dell'incostituzionalità della legge elettorale per il difetto della previsione "di una soglia minima alla lista (o coalizione di liste) di maggioranza relativa dei voti", la sentenza si riferisce alla "illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale"; e conclude nel senso che l'assenza della soglia per il conseguimento del premio "determina una compressione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente" (*Considerato in diritto*, punto 3). Risulta quindi non equivocabile, nel ragionamento seguito dalla Corte costituzionale, che la soglia da raggiungere per conseguire il premio della maggioranza assoluta di voti, è misura della capacità rappresentativa delle diverse forze politiche, la quale risulta determinata in ragione della percentuale dei voti ottenuti da ciascuna di esse nel libero confronto del primo turno elettorale. È in gioco, al riguardo, la capacità rappresentativa della Camera nel suo insieme, che, secondo la Corte costituzionale, non può essere illegittimamente compressa con la assegnazione della maggioranza assoluta dei seggi alla forza che abbia puramente ricevuto più voti delle altre, del tutto prescindendosi dalla relativa percentuale dei voti. E proprio dal fatto che tale soglia è misura della capacità rappresentativa delle forze politiche, deriva che il mancato raggiungimento della relativa percentuale di voti non può essere inte-

grato attraverso il voto di ballottaggio fra le sole due forze più votate, in quanto si tratta di un voto che non vale (per definizione essendo vincolato ad indirizzarsi solo verso di esse) a segnare la loro capacità rappresentativa, ma solo a determinare quella legittimata a governare il paese da sola. Ma poiché tale legittimazione presuppone, per costituzione, il raggiungimento di una minima soglia di rappresentatività, in concreto fissata dalla legge elettorale, risulta in effetti che ambedue le forze in competizione nel voto in ballottaggio sono prive in radice, non avendo raggiunto tale soglia nel primo turno di voto, delle condizioni previste dalla costituzione per ricevere la relativa investitura.

6.

Lo specifico meccanismo elettorale del “ballottaggio di lista” è stato preso in considerazione dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente del Consiglio dei Ministri l’11 giugno 2013.

Nella relazione resa dalla Commissione (Capitolo V, *Il sistema elettorale*, § 8) si legge che

“secondo una opinione manifestata da più componenti della Commissione, la soglia per guadagnare il premio di maggioranza dovrebbe aggirarsi attorno al 40% dei seggi”

conseguendone che

“se al primo turno di votazione nessuna lista o coalizione di liste raggiunge la soglia per guadagnare il premio di maggioranza, si prevede un secondo turno di ballottaggio tra la prima e la seconda forza attribuendo a quella vincente il premio del 55% dei seggi”.

Questo modello di elezione dei deputati, che viene valutato nella stessa relazione della Commissione come “particolarmente coerente con l’ipotesi del governo parlamentare del primo ministro”, e, quindi, con il fine politico di “conoscere la sera delle elezioni a chi spetta di governare”, ha quindi finito per costituire la base di riferimento per il progetto di legge approvato dalla Camera dei deputati, che prevede appunto in termini quasi corrispondenti un turno conclusivo di ballottaggio in caso di mancato conseguimento della soglia per il premio di maggioranza.

Fra il momento della conclusione dei lavori della Commissione ed il momento dell’esame della legge elettorale da parte della Camera dei deputati, però, è cambiato in modo radicale il quadro di riferimento, essendo intervenuta la sentenza della Corte costituzionale.

Prima della sentenza, infatti, si poteva ritenere che la fissazione di una soglia percentuale di voti per il conseguimento del premio di maggioranza fosse il frutto di una decisione discrezionale del legislatore, adottata, quindi, sul puro piano della opportunità politica. Da qui la possibilità, per lo stesso legislatore, di prevedere la soglia solo al primo turno di votazione, prescindendo dal relativo raggiungimento al momento di assegnare il premio di maggioranza nel turno di ballottaggio.

Dopo la sentenza, invece, la soglia assume dichiaratamente il valore di una condizione costituzionale per l’attribuzione ad una sola forza politica della maggioranza dei seggi della Camera, pur se a titolo di “premio” finalizzato a consentire il governo del paese. E da qui deriva l’impossibilità, per lo stesso legislatore che fissa la soglia, di apportare ad essa una deroga, istituendo, nel prosieguo della procedura elettorale, una competizione diretta per il premio di maggioranza fra le prime due forze che non hanno raggiunto la relativa percentuale di voti.