

EDITORIALE – 14 FEBBRAIO 2018

Scenari per il dopo voto:
l’asticella è a “quota 300”?

di **Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Scenari per il dopo voto: l'asticella è a “quota 300”?*

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

1. Il voto del 4 marzo si avvicina in un quadro politico che non accenna a chiarirsi: nonostante il proliferare dei sondaggi, la sensazione che l'esito del voto sia ad oggi imperscrutabile e possa riservare grandi sorprese rimane forte. Molte sono invero le variabili che potranno spostare il risultato. In primo luogo, un ruolo cruciale lo giocherà la percentuale delle astensioni (ma di per sé un aumento della partecipazione al voto non sarà indicativo del risultato, non potendosi a priori capire chi ne sarà il beneficiario); molti sono ancora gli indecisi e le loro oscillazioni potranno essere significative; sarà interessante capire come si distribuirà quel dieci per cento di votanti raggiunto dalla lista Monti nel 2013. Non è chiaro - ed è la grande incognita di una legge elettorale approvata all'ultimo momento, presumendo che da un modello o dall'altro ne potessero derivare benefici certi per l'una o l'altra parte politica - come si comporteranno gli elettori nella scelta tra “faccia” (voto al candidato nel collegio uninominale) e “simbolo” (voto al partito nella circoscrizione basata su un riparto proporzionale): è sì probabile che alla fine - nella difficoltà di interpretazione del meccanismo elettorale - possa prevalere il voto al partito, ma quella quota, pur marginale, che si orienterà sulla base del candidato uninominale - il quale viene eletto immediatamente e in qualche modo rappresenta il collegio - potrebbe spostare il risultato finale. L'ambiguità fra meccanismo maggioritario e meccanismo proporzionale, pur non ridondando in incostituzionalità, continuerà a lasciare una sensazione di incertezza sul funzionamento del sistema politico italiano. La parola definitiva, come è giusto che sia, spetterà al popolo sovrano tra poco più di due settimane. Intanto, si può iniziare a fare qualche ragionamento sui possibili scenari di maggioranze e di governo, alla luce della considerazione di base che nella nostra forma di governo parlamentare l'incarico per la formazione del governo proverrà dal Presidente della Repubblica, il quale - secondo consolidate regole costituzionali - lo dovrà dare alla personalità politica che, all'esito delle consultazioni, sarà in grado di coagulare intorno a sé una maggioranza parlamentare in ambedue le Camere di un sistema istituzionale rimasto bicamerale.

* Intervento tenuto al seminario a porte chiuse organizzato da *federalismi*, *FormAP* e *Osservatorio sui processi di governo* il 5 febbraio 2018 sul tema delle regole per il conferimento dell'incarico a formare il governo.

2. La peculiare struttura del sistema elettorale, in cui un terzo dei seggi è attribuito su base maggioritaria e due terzi su base proporzionale e non è ammesso voto disgiunto tra la parte maggioritaria e la parte proporzionale della scheda, fa sì che - pur non essendo previsto un premio di maggioranza - il partito o la coalizione collocata intorno al 38% dei voti possa ragionevolmente puntare e comunque avvicinarsi alla maggioranza assoluta dei seggi. In una situazione in cui nei collegi si presentano almeno sei schieramenti e la sinistra si presenta divisa, i seggi uninominali si vincono probabilmente con il 35-38% dei voti nel collegio: questa quota può essere raggiunta in moltissimi collegi dal centro-destra unito, in molte situazioni dai Cinque stelle, mentre il Pd può arrivarci solo nei collegi tradizionalmente “rossi” o in qualche collegio urbano dove LeU non sia particolarmente forte e non sottragga troppi voti al candidato del Pd, rendendo il collegio contendibile; presumibilmente mai potranno arrivarci né la formazione di Grasso, né le altre formazioni minori. Con un buon risultato nazionale, la quota di 150 seggi uninominali (ragionando sulla sola Camera dei deputati) non è fuori della portata del centro-destra, che sembra avere una distribuzione abbastanza omogenea sul territorio; un exploit - ad oggi inaspettato, ma che non può essere escluso - potrebbe permettere ai Cinque Stelle di raggiungere questo risultato; difficile, se non impossibile, che questo sia un obiettivo del Pd. Tenendo poi presente che partecipano alla distribuzione dei seggi nel riparto proporzionale solo le liste che raggiungono il 3% dei voti (con la precisazione ulteriore che i voti dati alle liste entrate in una coalizione che superano l'1% dei voti, ma rimangono sotto il 3%, vengono ricondotti alla coalizione), una cifra intorno al 38% dei voti al livello nazionale conduce ad ottenere (sempre parlando della Camera dei deputati) circa 160 seggi proporzionali. Ecco perché la lista o la coalizione collocata intorno al 38% dei voti può puntare alla maggioranza assoluta dei seggi o a collocarsi poco sotto quella quota.

3. Il primo passaggio della nuova Legislatura sarà la costituzione dei gruppi parlamentari e l'elezione dei Presidenti delle Camere. Con la costituzione dei gruppi apparirà chiara la forza rispettiva dei partiti nel centro-destra e la forza parlamentare del gruppo Pd; con l'elezione dei Presidenti delle Camere si prefigureranno le possibili alleanze con cui i partiti pensano di proseguire la legislatura (anche se non è detto - e la XVII Legislatura lo dimostra - che le alleanze nella elezione dei Presidenti saranno poi quelle che formano l'asse della maggioranza politica). Solo dopo questi due passaggi si procederà alla fase delle consultazioni, fase che, secondo chi scrive, è costituzionalmente necessaria, sulla base di una vera e propria regola costituzionale, ancorché di formazione consuetudinaria.

Nel quadro di questa situazione, il soggetto politico che, durante le consultazioni del Capo dello Stato, sarà in grado di dimostrare di raggiungere “quota 477” (316 alla Camera + 161 al Senato) sarà per definizione destinatario dell'incarico di formazione del governo. È importante sottolineare che il



raggiungimento di questa quota non deve essere solo il frutto del risultato elettorale, ma deve essere confermato politicamente dinanzi al Capo dello Stato in sede di consultazioni. Per parlare fuor di metafora, un centro-destra vittorioso, per ottenere l'incarico, deve non solo ottenere la maggioranza dei seggi in ambedue le Camere, ma anche confermare al Capo dello Stato di voler governare insieme. È, in verità, molto probabile che, dopo una vittoria elettorale, la volontà politica di governare insieme venga confermata al Capo dello Stato, ma la questione di diritto costituzionale rimane intatta: se il Capo dello Stato dovesse verificare che la volontà di governare insieme della coalizione eventualmente vincente si è dissolta subito dopo le elezioni, sarebbe comunque obbligato a verificare se in Parlamento esista un'altra possibile maggioranza, costruita anche scomponendo le coalizioni elettorali. Di nuovo fuor di metafora, se un centro-destra vittorioso alle elezioni dovesse poi perdere la spinta unitaria subito dopo la formazione dei gruppi parlamentari per qualsivoglia ragione politica, il Capo dello Stato dovrebbe comunque verificare se esista una diversa maggioranza - politica e numerica - che metta insieme Forza Italia e Pd, eventualmente con Leu, o una maggioranza che metta insieme Cinque Stelle, LeU e Pd, Lega e Fratelli d'Italia, ovvero Cinque Stelle, Lega e Fratelli d'Italia. E, in una forma di governo parlamentare, se una simile maggioranza, politica e numerica, dovesse esistere, al soggetto da essa indicato dovrebbe essere attribuito l'incarico per la formazione del governo, a prescindere dalla sua desiderabilità politica, dalla opportunità di smentire le coalizioni presentate agli elettori e le dichiarazioni effettuate in campagna elettorale, ovvero da pronostici sulla sua tenuta.

4. La questione si complica se dalle consultazioni - sia sempre chiaro, dalle consultazioni, non dalle elezioni - non dovesse emergere alcun schieramento in grado di raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi. In tal caso, quota 300 (o 150 al Senato) - tenendo presente, da un lato, che i parlamentari eletti all'estero sono tendenzialmente a favore della continuità della rappresentanza, dall'altro che ci può essere una tendenza ad evitare un repentino scioglimento - può essere considerata una soglia rilevante per l'attribuzione dell'incarico di formazione del governo e, successivamente, per la formazione del Governo. Per i calcoli numerici appena ricordati, "quota 300" è in astratto alla portata di molti possibili schieramenti, frutto del risultato elettorale ovvero di scomposizioni e ricomposizioni successive. Sicuramente è alla portata del centro-destra; potrebbe arrivarci, sull'onda di un successo clamoroso, il Movimento Cinque Stelle; secondo gli ultimi sondaggi una simile quota non sembra alla portata del Pd e dell'alleanza di centro-sinistra; difficile, ma non impossibile, che sia alla portata di un'alleanza Forza Italia - Pd; più facilmente potrebbe essere raggiunta da uno schieramento trasversale che tenesse insieme Forza Italia, Pd e LeU, ovvero Cinque Stelle, LeU e Pd, o ancora Cinque Stelle, Lega e Fratelli d'Italia. Potrebbe, paradossalmente, essere alla portata contemporaneamente di più possibili schieramenti. Ognuno di questi

scenari, pur possibili in astratto, presuppone però un preciso andamento elettorale, e soprattutto una lettura del risultato che le forze politiche dovranno elaborare e presentare al Capo dello Stato e all'opinione pubblica.

Come si è già notato, il raggiungimento di “quota 300” da parte del centro-destra presuppone non solo un chiaro risultato elettorale, ma anche una netta volontà politica di proseguire l'alleanza: e, mentre di fronte ad una vittoria piena è più difficile rompere l'alleanza elettorale, il risultato ambiguo di una “non sconfitta” potrebbe riaprire tensioni tra partner non perfettamente allineati sulle questioni cruciali (Europa, immigrazione, conti pubblici, pensioni).

È astrattamente possibile che una alleanza Cinque Stelle-Lega-Fratelli d'Italia raggiunga “quota 300”: ma ciò è immaginabile solo in seguito ad un risultato elettorale che veda un grande successo dei Cinque Stelle (oltre il 30% dei voti), della Lega (oltre il 15%) e di Fratelli d'Italia (oltre il 5%), con un brutto risultato di Forza Italia (che subisca il sorpasso della Lega), del Pd (sotto il 22%) e di LeU (sotto il 5%). Sarebbe un'Italia che si risveglierebbe molto più a destra e molto più antieuropea di quel che oggi ci immaginiamo (sorpresa che aumenterebbe se Casa Pound dovesse superare il 3% ed entrare in Parlamento).

Un buon risultato dei Cinque Stelle (oltre il 30% dei voti, con un importante successo nei collegi uninominali), accompagnato da una sorpresa LeU (vicina al 10% dei voti) e da un cattivo risultato del Pd (intorno al 20% di voti, con pochi seggi uninominali) aprirebbe probabilmente la strada ad una possibile attrazione del Pd nel vecchio progetto di Bersani di un'alleanza tra sinistra e Cinque Stelle.

Diversa sarebbe la situazione nel caso in cui un buon risultato elettorale premiasse sia il Pd che Forza Italia. Per il Pd, si può iniziare a parlare di un buon risultato se, oltre a vincere un numero significativo di collegi uninominali (60-70), le liste democratiche si collocassero oltre il 25% dei voti, giacché ciò potrebbe portare il gruppo parlamentare vicino al 28% dei seggi per il gioco della redistribuzione proporzionale. Per Forza Italia sarebbe importante superare il 18% dei voti, in modo da raccogliere oltre settantina di seggi proporzionali e porsi comunque al di sopra della Lega, ottenendo anche un buon successo nei collegi uninominali, tali da garantire almeno una sessantina di seggi. Una situazione di questo tipo legittimerebbe un tentativo di accordo basato su queste due forze, eventualmente allargato a LeU, che potrebbe essere disponibile, al netto delle posizioni assunte in campagna elettorale.

5. Nel caso in cui non esistesse una maggioranza politica (già elettorale ovvero solo parlamentare) e diventasse rilevante il raggiungimento di “quota 300” si aprirebbe un'ampia area di discrezionalità del Capo dello Stato, nella sua funzione di rappresentante dell'unità nazionale, funzione che va intesa “nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica” (Corte Cost., n. 1/2013). In primo luogo, il Presidente dovrebbe

valutare se affidare un mandato esplorativo per approfondire le posizioni dei gruppi parlamentari: è possibile, infatti, che in una prima fase, i gruppi parlamentari non vogliano ancora disvelare totalmente i loro progetti. Superata questa fase, se dovesse rimanere confermata una situazione di assenza di maggioranza politica, si porrebbe la questione se dare un incarico “pieno” ovvero un pre-incarico: prudenza suggerirebbe il preincarico, lasciando così ad una nuova valutazione del Capo dello Stato e del soggetto preincaricato la scelta della trasformazione in un incarico pieno. È probabile che dal primo giro di consultazioni da parte del Presidente della Repubblica, ovvero dalle consultazioni del titolare del mandato esplorativo, emerga un nome attorno al quale si può coagulare una maggioranza parlamentare e al quale spetterà l'incarico; secondo le regole della nostra forma di governo parlamentare, anche tale scelta non dipenderà dal solo Capo dello Stato, bensì dall'incontro tra la volontà del Capo dello Stato e quella di un'area maggioritaria, pur se non definitivamente assestata, dello schieramento parlamentare. La questione se il primo incarico spetti alla coalizione vincente, o al partito che ha ottenuto più voti, o al gruppo parlamentare più ampio, è dunque più di facciata politica, che di sostanza costituzionale (la situazione era invero profondamente diversa nel 2013, quando la legge elettorale aveva permesso ad un partito di ottenere la maggioranza in una Camera e non nell'altra: l'incarico - o, meglio, il preincarico - in assenza di indicazioni diverse - non poteva che spettare al nome indicato dal gruppo parlamentare più ampio). La vera questione che si porrà, se non si crea una maggioranza né come risultato delle elezioni, né come conseguenza delle consultazioni del Capo dello Stato, sarà quella se andare al nuovo voto con lo stesso governo che, avendo concluso la XVII Legislatura, ha attraversato indenne una effimera XVIII Legislatura, ovvero se attribuire un incarico “pieno” ad un soggetto, con una base sostenibile di consenso, per cercare una maggioranza in Parlamento, anche a costo di non ottenerla e portare poi il paese ad un nuovo voto, ma come governo sorto nel seno della XVIII Legislatura. In quest'ultimo caso, cioè in mancanza di uno schieramento in grado di ottenere la maggioranza dei voti nelle due Camere, è evidente che la scelta del Capo dello Stato dovrà orientarsi verso una soluzione che garantisca il pieno rispetto dei vincoli internazionali, europei e costituzionali di un Governo chiamato a gestire una così delicata e transitoria situazione (come si è sottolineato sopra, questa discrezionalità, teleologicamente orientata, del Capo dello Stato, nell'attribuzione dell'incarico e nella nomina del Presidente del Consiglio sarebbe inevitabilmente affievolita nel caso in cui dalle consultazioni emergesse una maggioranza politica compatta; ma riemergerebbe probabilmente in sede di scelta dei Ministri, come successe per il primo governo Berlusconi in relazione al Ministro della Giustizia proposto dal Presidente del Consiglio).

6. Questo sistema elettorale - è vero - non permette di individuare un vincitore la sera delle elezioni. Ma in ogni caso la parola finale spetterà al popolo, pur se poi rimarranno spazi per alleanze e alchimie post-



elettorali, secondo le indicazioni dei partiti, sotto l'occhio vigile di un arbitro che deciderà come distribuire le carte nel rispetto del testo, delle consuetudini, delle prassi costituzionali, dei vincoli internazionali e europei. Vedremo il 4 marzo, sapendo che quel giorno si deciderà il futuro del Paese.