

BALLOTTAGGI, RAPPRESENTANZA E POTERE

Nota* del Socio Nazionale GIANFRANCO PASQUINO

ABSTRACT. – In all Presidential (to the exclusion of the USA) and Semipresidential Republics, the Presidents are elected through a two ballot system. A similar system is used for the election of Italian mayors of towns having more than 15 thousand citizens. When no candidate gets 50% of the vote plus one, a run-off will have to occur between the two best placed candidates. Automatically, the winner will have received the absolute majority of the votes, his/her political legitimacy being clearly established. The run-off has been criticized because often the turnout is low, lower than at the first round of voting. Having “lost” their candidate, many voters do not return to the polls. Two examples drawn from the French 1981 and 2002 presidential elections suggest otherwise. When the candidates offer real alternatives, run effective campaigns, ideas and proposals are circulated, more voters decide to cast their vote. While it may be true that the run-off will also entail the formation of large, diversified coalitions in support of the two remaining candidates, their formation takes place in broad daylight and can easily be evaluated by the voters. In sum, the run-off is a generous dispenser of political opportunities to the voters: improved knowledge of the candidates, their preferences, their personalities, their allies; more intense commitment by the parties and the coalitions; more information provided and circulated by the mass media. It is a pity that the current constitutional proposal for the direct popular election of the Italian Prime Minister deliberately shuns the run-off.

Sintesi. Il ballottaggio serve a designare un vincitore che abbia la maggioranza assoluta. A garantire rappresentanza allargata. A offrire maggiori informazioni politicamente e socialmente rilevanti a mass media, elettori, candidati stessi. Rischia di essere vulnerabile e vulnerato da scambi impropri? Possibili, ma, quando avvero “impropri” e illegali, sono punibili. Nel complesso, il ballottaggio è preferibile a qualsiasi tecnica elettorale alternativa.

Specificamente, il ballottaggio è una competizione a due per conquistare una carica monocratica politica o istituzionale: sindaco, Presidente della Repubblica, parlamentare, capo di un partito. Il ballottaggio è una modalità specifica dei sistemi elettorali a doppio turno. Al ballottaggio accedono unicamente i primi due candidati per numero di voti. Vince chi ottiene la maggioranza assoluta. Non esistono “ballottaggi” fra tre o quattro candidati, come ha scritto un noto e prolifico giornalista

* Presentata nell'adunanza del 10 novembre 2023.

del "Corriere della Sera", Aldo Cazzullo, in occasione del secondo turno delle elezioni parlamentari in Francia il 19 giugno 2022.

Descrizione. La logica del ballottaggio è relativamente semplice. Al primo turno vince quella specifica carica monocratica il candidato che ottiene i voti della *maggioranza assoluta* di coloro che si sono recati alle urne. In elezioni libere e democratiche la conquista della maggioranza assoluta è sempre, *ça va sans dire*, il modo migliore per legittimare chiunque viene eletto/a. Le vittorie al primo turno, in elezioni presidenziali, mi limito a esempi recentissimi, dal Brasile alla Nigeria, dalla Repubblica Ceca alla Turchia, sono piuttosto rare, sostanzialmente eccezionali. Nel 2019 Zelenski fu eletto Presidente dell'Ucraina al ballottaggio passando dal 30 al 70 per cento dei voti. In Argentina il ballottaggio presidenziale sta diventando la norma; si terrà il 19 novembre 2023. Ballottaggio significa che al secondo turno passano esclusivamente i due candidati più votati. Non sono a conoscenza di situazioni, pure possibili, nelle quali uno dei primi due candidati abbia desistito a favore del terzo più votato.

Nella Quinta Repubblica francese, che offre una notevole varietà di esperienze, nessun candidato è mai riuscito a vincere al primo turno. Persino il generale Charles de Gaulle, presidente in carica, nel 1965 fu costretto al ballottaggio dal politico di lunga e controversa esperienza François Mitterrand che iniziò così la sua rincorsa alla Presidenza coronata nel 1981. In qualche caso, il più importante dei quali è sicuramente quello dell'Argentina, il ballottaggio non è necessario per decretare il vincitore, se il più votato dei candidati a) ottiene il 45 per cento dei voti oppure b) ottiene il 40 per cento dei voti con un vantaggio di almeno il 10 per cento sul secondo classificato. Nelle elezioni presidenziali dal 1995 in una unica occasione, nel 2015, si è avuto un ballottaggio fra il centrista conservatore Mauricio Macri e il peronista Daniel Scioli, nel quale il primo, in svantaggio di poco meno del tre per cento al primo turno, ottenne la vittoria al ballottaggio con poco più del 51 per cento dei voti.

La logica sottostante alla variante argentina è duplice. In primo luogo, è giusto premiare con la vittoria immediata il candidato che supera la soglia del 45 per cento anche per evitare una campagna elettorale costosa e aspra che con tutta probabilità confermerebbe l'esito. Un molto eventuale capovolgimento, seconda motivazione, non potrebbe avvenire che con alleanze composite e eterogenee a sostegno del candidato piazzatosi secondo che gli renderebbero poi molto difficile l'attività di governante. Sullo sfondo resta, ma conta anche l'esito delle primarie aperte, con voto obbligatorio, regolamentate per legge (PASO: *primarias abiertas, solidarias, obligatorias*)

svoltesi in agosto, poco più di due mesi prima delle presidenziali, che hanno svolto in maniera sufficientemente efficace il compito di informare gli elettori, i candidati, i partiti sulle preferenze politiche e le personalità dei candidati/e.

Qui sta il punto più problematico e, al tempo stesso, più rilevante: a cosa serve, come viene utilizzato il tempo che intercorre fra il primo turno e il ballottaggio. Da un lato, quel tempo consente a tutti i protagonisti: elettori, candidati, non soltanto i due rimasti in lizza, dirigenti dei partiti di riflettere; dall'altro, offre la possibilità a candidati e dirigenti di negoziare accordi. Se il ballottaggio non esistesse, gli accordi possibili sarebbero negoziati fin dal primo turno e gli elettori dovrebbero subito tenerne conto nelle loro opzioni di voto. Venendo negoziati in corso d'opera, quegli accordi sono più visibili e gli elettori sono messi in condizione di approvarli o bocciarli avendo maggiori informazioni disponibili.

I critici del ballottaggio fanno per l'appunto riferimento alla possibilità/probabilità che a sostegno del candidato secondo piazzato si formi contro il primo una coalizione negativa, che loro chiamano elegantemente "grande ammucchiata". Però, il quesito da porre potrebbe anche essere relativo al perché il candidato piazzatosi primo non riesca a far convergere su di sé una parte almeno degli – spesso numerosi – elettori i cui candidati non sono arrivati al ballottaggio. La risposta deve essere cercata nella politica: presenza sul territorio, capacità di formare alleanze, personalità del/dei candidati, modalità di comunicazione politica. Bisogna conoscere parte almeno della storia elettorale di ciascun specifico collegio/paese, ma anche saper tenere conto delle tendenze nazionali. La Francia offre più di un esempio importante.

Lezione. Consentire agli elettori di cambiare idea, di scegliere opzioni diverse, di votare con miglior conoscenza di causa. Il ballottaggio non stravolge nessuna volontà popolare. Al contrario, coinvolge gli elettori maggiormente interessati, Sartori li definirebbe più "intensi".

A questo punto, anche con opportuno riferimento al dibattito italiano, è necessario chiarire alcune differenze cruciali fra i presidenzialismi e l'elezione dei sindaci nei comuni con più di quindicimila abitanti. La legge fu approvata nel 1991 sull'onda di una serie di fenomeni deplorabili di scambio e di imposizioni di scelte senza tenere conto delle situazioni locali ad opera dei segretari dei partiti del pentapartito che si erano preassegnati i sindaci senza nessun riferimento ai voti. A Genova toccò a un repubblicano con il PRI al 4 per cento e il PCI al 36 per cento. A Torino divenne sindaco il liberale Valerio Zanone il PLI al 7 per cento con il PCI al 29

per cento. La legge stabilì l'elezione popolare diretta al primo turno con il 50 per cento più uno; altrimenti ballottaggio fra i primi due piazzati con un premio che assicurasse al vincente almeno il 55 per cento dei seggi in Consiglio comunale, vale a dire una maggioranza operativa. I critici sostengono che fra il primo e il secondo turno il ballottaggio dà corpo e vita ad una serie di scambi impropri, promesse/acquisti di voto da soddisfare con cariche e risorse. Certo, tutto questo è possibile, ma anche visibile come nel caso degli apparentamenti, ma proprio gli apparentamenti si accompagnano ad una maggiore, forse anche migliore rappresentanza/rappresentatività. Se impropri provvederà la legge.

La legge vigente combina in maniera commendevole rappresentanza degli elettori con la decisionalità affidata ai sindaci. Fermo restando che la governabilità non è solo stabilità politica, ma anche efficacia decisionale che interroga e mette alla prova le capacità dei governanti, non c'è dubbio che la legge sui sindaci ha sostanzialmente conseguito i suoi obiettivi. Riformarla eliminando il ballottaggio senza incidere sul premio di maggioranza significa stravolgerla con conseguenze imprevedibili, meglio, prevedibilmente poco positive.

Valutazione. I critici obiettano soprattutto che al ballottaggio l'affluenza alle urne diminuisce drasticamente, talvolta crolla. Gli elettori che hanno "perso" il loro candidato stanno casa, si astengono. In verità, i molti casi e contesti disponibili sono talmente diversi da scoraggiare qualsiasi generalizzazione che non contempra eccezioni anche vistose. Qui mi limito al caso di Torino dove al ballottaggio il sindaco uscente il candidato del PD Piero Fassino ottenne 168 mila voti solo 8 mila più del primo turno e la sfidante candidata del Movimento 5 stelle Chiara Appendino ottenne 202mila voti, 84 mila più del primo turno. Partecipazione elettorale quasi invariata, leggermente diminuita da 382 mila votanti a 378 mila.

Due esempi tratti dalle elezioni presidenziali francesi sono ancora più interessanti e, per certi versi, illuminanti.

<i>Anno 1981</i>	<i>Primo turno</i>	<i>Ballottaggio</i>	<i>Votanti</i>
Giscard d'Estaing	8.222.432 = 28,3%	14.642.306 = 48,24%	29.516.082 = 81,09%
Mitterrand	7.505.960 = 25,85%	15.708.262 = 51,76%	31.249.552 = 85,85%

Il ballottaggio ribalta il risultato che era stato favorevole al Presidente in carica e porta all'Eliseo lo sfidante socialista. La partecipazione elettorale cresce di 1 milione e 700 votanti.

<i>Anno 2002</i>	<i>Primo turno</i>	<i>Ballottaggio</i>	<i>Votanti</i>
Chirac	5.685,000 = 19,88%	25,537,000 82.2%	29.460.000 = 71,6%
Jean-Marie Le Pen	4.804,000 = 16,90%	5.525,000 = 17,8 %	32.824,000 = 79,7%
Jospin	4.610.000 = 16,18%		

Per meno di 200 mila voti, Le Pen supera il candidato socialista Jospin, Primo ministro in carica, affondato dalla frammentazione e dispersione del voto di sinistra (si erano candidati anche un altro candidato socialista; un comunista; due verdi; tre trotskisti). Dopo un aspro e acrimonioso dibattito, il Partito socialista decide di invitare i suoi elettori a non astenersi, votando il gollista Presidente in carica Jacques Chirac. Il resto degli elettori di sinistra fa la sua parte e Chirac vince con la più alta percentuale di sempre, ineguagliabile. L'affluenza alle urne cresce di tre milioni e mezzo di votanti. Possiamo e dobbiamo dedurre che, quando al ballottaggio la scelta è particolarmente significativa, i mass media offrono il massimo di informazioni, i partiti e i due candidati si attivano facendo ricorso a tutte le loro energie e gli elettori rispondono. L'astensione, dunque, non dipende dal meccanismo "ballottaggio", ma da fattori politici: chiarezza della scelta, polarizzazione, timori e speranze.

Conclusioni. Il ballottaggio è sicuramente il modo migliore per eleggere i Presidenti nei sistemi presidenziali e semipresidenziali. Rimane tale anche per l'eventuale elezione popolare diretta del Primo ministro, nel sedicente premierato. Offre due elementi molto positivi. Primo: due voti sono comprensibilmente meglio di uno. Consentono agli elettori di valutare le alternative rimaste in lizza, parte di loro essendo consapevole di potere/dovere scegliere la candidatura meno sgradita e di sceglierla con ragione di causa. Secondo: offre ai contendenti rimasti in lizza l'opportunità di spiegare al meglio la loro offerta programmatica e di esibire le proprie qualità personali e politiche anche con riferimento a quello che possono/dovrebbero avere imparato nella campagna elettorale del primo turno. Li incentiva e incoraggia a rivolgersi a quella parte dell'elettorato che non li ha votati al primo turno cercando di dimostrare in maniera credibile che ne capisce le esigenze e che cercherà di rappresentarle. Incoraggiandoli a tornare alle urne. In estrema sintesi, il ballottaggio

è un generoso dispensatore di numerose e importanti opportunità politiche. Da lodare e a cui fare ricorso in una pluralità di occasioni elettorali significative.

Il resto, ovvero le conseguenze del ballottaggio, sarà possibile conoscerlo e valutarlo dopo l'insediamento del candidato vittorioso e, soprattutto, a compimento del mandato presidenziale/comunale quando l'eletto dovrà rendere conto del fatto, del non fatto, del malfatto (sperabilmente non anche dei misfatti). La parola tornerà agli elettori che hanno visto, subito, tratto profitto e il circuito democratico riprenderà a funzionare con grandi pregi, spesso con il ballottaggio che contrapporrà l'uscente con le sue prestazioni e lo sfidante con le sue promesse.