

La sostenibilità del premio di maggioranza*

di Gianmario Demuro **
(10 marzo 2014)

1. La discussione sulla legge elettorale scaturita dalla sentenza n. 1 del 2014 della Corte riporta il dibattito al centro della crisi della rappresentanza politica. La rappresentanza, infatti, non riesce più a “fotografare” le società complesse; non riesce più a star dietro alla percezione di democrazia diffusa che emerge dall’auto-rappresentazione della Rete; non riesce più a trovare ex se la capacità regolativa e formante della politica. La rappresentanza è, ormai, più fotografia degli interessi che rappresentanza della “Nazione” e i partiti fanno fatica a seguire la complessità. Appare evidente che il suffragio universale non basta più a giustificare il formante della rappresentanza politica; così come i partiti di massa non sono più sufficienti a garantire spazi condivisi da tutti.

Per uscire dalla crisi della politica si è, sin dalla fine degli anni 70, proposta la *Majority rule*, ossia la soluzione della “democrazia come concorrenza elettorale, finalizzata a produrre stabilità e capacità di governo”(A. Mastropaolo, *Della problematica convivenza tra democrazia e partiti*, in *Costituzionalismo.it*, 2 del 2013). Soluzione questa che non ha dato i risultati sperati e negli ultimi vent’anni non è riuscita a dare la stabilità di governo che si cercava di ottenere. In assenza di capacità direttiva dei partiti interviene il giudice costituzionale con una sentenza che possiamo definire di “politica del diritto”. Niente di nuovo si dirà. La *judicialization of politics* (G. di Plinio, *Uso del comparato e problemi di legittimazione nelle dinamiche delle corti costituzionali: lo stile spagnolo*, in G. F. Ferrari-A. Gambaro (a cura di) *Corti nazionali e comparazione giuridica* Napoli 2006) è, come gli studi di diritto comparato hanno dimostrato, stabile in molti paesi.

Le corti costituzionali giudicano ove la politica non riesca a trovare soluzioni condivise. In questa prospettiva appare chiarissima l’affermazione del giudice costituzionale che, testualmente, decide di non lasciare “una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale” e interviene a *giuridificare* il diritto di voto attribuendogli il rango di un diritto fondamentale tale da giustificare una sentenza additiva di preferenza singola.

La sentenza impatta però in una realtà politica frammentata ampliando l’urgenza di regolazione, anche se la legge elettorale dovrebbe essere concepita sotto il velo d’ignoranza e i suoi effetti consegnati a future legislature.

I tempi moderni ci hanno fornito sofisticatissime tecnologie che sono in grado di proiettare i risultati che i decisori si apprestano ad approvare. Sono i politologi, ben più pragmatici dei giuristi, a spiegarlo.

Scriva A. D’Alimonte (Il Sole24ore 18 gennaio 2014) se l’obiettivo è che i cittadini possano decidere chi governerà il paese esso si “potrà raggiungere solamente con sistemi disproporzionali”. A venti anni dal referendum del 1993 siamo ancora lì, il maggioritario è prospettato come una necessità.

Ancora, scrive A. Mastropaolo (op. cit.), “quella elettorale è una riforma che non sempre è stata necessaria per gli alfiere della governabilità democratica”. Il punto è che i partiti si sono trasformati in semplici attori della competizione elettorale e, appare evidente, secondo il politologo, che “basta attrarre di volta in volta quella modesta percentuale di voti che decide la vittoria di un partito o dell’altro. Scontata la fedeltà degli elettori ... i partiti di governo devono solo curarsi di attrarre una quota fluttuante di astenuti”.

In sintesi, le leggi elettorali contano, se le scrivono i partiti principali la differenza è presto fatta. Basta l’accordo tra due *leaders* e la prospettiva della *Majority rule* appare come la

* Relazione alla Tavola Rotonda “Quale legge elettorale dopo la sentenza della Corte costituzionale?” - Roma 23 gennaio 2014.

soluzione per le finalità da raggiungere, una stabilità di governo costruita a tavolino. Costruita a prescindere dalla sottostante complessità sociale e costruita come se il formante della politica avesse ancora la stessa forza del passato. Forza che non esiste più e oggi deve tener conto della decisione della Corte costituzionale che stabilisce che non tutte le leggi elettorali possono essere considerate compatibili con la Costituzione. Scrive M. Villone (Il Manifesto 15 gennaio 2014) in radicale e netto contrasto con i sostenitori della *Majority rule*: “un sistema proporzionale con premio di maggioranza è intrinsecamente più sospetto quanto al principio del voto eguale di un maggioritario di collegio, che pure tendenzialmente esprime un *favor* per la formazione politica vincente”. Certamente vero, anche se vi è una variabile che diventa decisiva, ossia il disegno dei collegi, incluso il loro numero. Tuttavia secondo Villone, “nell’ipotesi *dell’Italicum*, la disproporzionalità tra voti e seggi è per tutti i sistemi identica”.

Secondo questa impostazione ogni distorsione della proporzione è, potenzialmente, incostituzionale e la regola scaturirebbe direttamente dalle argomentazioni della Corte.

2. Per giudicare la futura legge elettorale occorre disegnare un *test* di ragionevolezza che sia falsificabile in modo scientificamente corretto e che, pur nel rispetto delle argomentazioni della Corte, possa superare la rigidità dell’equazione secondo cui qualsiasi disproporzione è incostituzionale. Siamo consapevoli che la politica è, anche, un gioco di regole e di attori ma, posto che le regole sono scritte per durare nel tempo e gli attori possono cambiare, occorre giudicare le regole per la capacità di garantire pari opportunità a tutti. Ora le regole del gioco sono quelle poste dalla legge elettorale, regole che si fondano sulla meta regola Costituzione che ha una priorità logico-temporale per definire il test di proporzionalità.

La decisione 1 del 2014 della Corte ci aiuta con alcune pietre miliari.

La prima, la strategia della tensione sulla quale si è retto il paradosso delle riforme (chi approva la riforma è colui il quale deve essere riformato) si è dissolta. Nessuno aveva la forza di cambiare la legge elettorale e, nessuno, poteva proporre passi decisivi. In questo caso l’equilibrio tra le forze era dato dalla paura di perdere le elezioni, ora la paura più forte è andare a votare con la legge elettorale “scritta” dalla Corte costituzionale. Una legge elettorale proporzionale pura con voto di preferenza che non può far altro che fotografare la complessità, o meglio sancire l’irreversibilità della frammentazione.

La Corte costituzionale ha rotto l’inerzia sancendo l’incostituzionalità di un premio del tutto sproporzionato rispetto al principio di eguaglianza. Scelta fatta tuttavia senza chiarire come il test di ragionevolezza possa essere utilizzato in futuro sia per la legge elettorale nazionale, ma anche per le singole leggi elettorali regionali, locali ed europee. Ha deciso senza chiarire la “riproducibilità tecnica” del test di proporzionalità. Vero è che la Corte costituzionale non ha mai applicato un test predefinito (lo ha scritto con molta chiarezza M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Cortecostituzionale.it*) che nei giudizi costituzionali in materia di diritti in Italia, a differenza di altri paesi, non vengono utilizzati standard o test predefiniti. Secondo la Cartabia, “l’elaborazione di canoni di giudizio chiari e chiaramente esplicitati alimenta la coerenza, la prevedibilità e la controllabilità delle decisioni, attraverso la motivazione, consolidando l’autorevolezza del giudice delle leggi e ponendolo al riparo della sovrapposizione politica”. Analisi corretta e, nel caso di specie, la sentenza della Corte tiene conto di questa impostazione e lascia agli interpreti e alla politica la responsabilità di trovare un test equilibrato.

La seconda, la Corte nel giudicare l’incostituzionalità del premio di maggioranza motiva sulla congruenza e sull’adeguatezza del mezzo utilizzato (il premio) in ragione del fine da raggiungere. Testualmente il fine è “agevolare la formazione di un’adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, ciò che costituisce senz’altro un obiettivo

costituzionalmente legittimo”. Obiettivo questo che è “perseguito mediante un meccanismo premiale destinato a essere attivato ogniqualvolta la votazione con il sistema proporzionale non abbia assicurato ad alcuna lista o coalizione di liste un numero di voti tale da tradursi in una maggioranza anche superiore a quella assoluta di seggi (340 su 630)”. Di conseguenza “le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell’efficienza dei processi decisionali nell’ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all’obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell’assemblea, nonché dell’eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un’alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l’intera architettura dell’ordinamento costituzionale vigente”.

3. Occorre partire dai principi costituzionali in materia di rappresentanza politica per misurare la conformità della legge elettorale alla esigenza di garantire la governabilità senza intaccare la rappresentanza. La non proporzionalità diventa così calcolabile ed è sancita dalla sostenibilità di un sacrificio non commisurato al fine costituzionalmente legittimo. Pertanto, al fine di assicurare il diritto fondamentale di voto attribuito a ogni cittadino, dobbiamo calcolare la ragionevolezza del sistema elettorale scelto rispetto al fine che la politica si pone.

Ad esempio una legge elettorale che premi con il 55 per cento dei seggi il partito, o la coalizione di partiti, che raggiungesse un *range* compreso tra il 25 e il 40 per cento conferirebbe un premio addirittura più ampio rispetto alla consistenza elettorale del partito o della coalizione. In questo caso la proporzionalità sarebbe talmente disproporzionale da risultare incostituzionale.

Un altro esempio può essere la ragionevolezza di un premio di maggioranza finalizzato a premiare la democrazia paritaria, ossia portare più donne in Parlamento. Un premio che applica l’articolo 51 potrebbe essere compatibile con un fine costituzionalmente accettabile.

Da questi esempi è chiaro che il paradigma della governabilità, pur a rilevanza costituzionale, non sia l’unico per calcolare la proporzionalità dell’eguaglianza che impatti sulla diseguaglianza sostanziale che può scaturire da molti sistemi elettorali. Parafrasando Ulrich Beck (*Potere e contro potere nell’età globale*, 2013) è necessario attraversare con “le immense terre abitate dai draghi” delle diseguaglianze elettorali per trovare un punto di equilibrio tra rappresentanza politica e principio di eguaglianza

In sintesi, i sistemi elettorali arrivano per approssimazione a garantire l’eguaglianza del diritto di voto e non esiste un unico tipo ideale. La sentenza della Corte ci aiuta a intervenire sulla diseguaglianza mediante un giudizio sostanziale di *bonum et equum* evitando il conflitto tra principi e valori attraverso un *actio finium regundorum* fondata sulla proporzionalità e sulla ragionevolezza.

Il test è riproducibile in futuro per valutare se la “compressione della funzione rappresentativa dell’assemblea” sia proporzionata al risultato atteso ossia l’“eguaglianza diritto di voto”. Il test di proporzionalità della legge elettorale dovrà rispondere positivamente ad almeno tre domande:

1. realizza l’eguaglianza del voto?
2. realizza la rappresentanza nazionale?
3. realizza le pari opportunità?

** P.O. di Diritto costituzionale, Università di Cagliari - demuro@unica.it