

## UN PRIMO COMMENTO ALLA PROPOSTA DI LEGGE ELETTORALE RENZI-BERLUSCONI (C.D. ITALICUM)\*

di Daniele Mercadante \*\*  
(21 gennaio 2014)

Si vogliono qui commentare 'a prima lettura' le linee guida della proposta di legge elettorale rese pubbliche da Matteo Renzi, segretario del Partito Democratico, il giorno 21 gennaio 2014 e ulteriormente specificate in una prima bozza di articolato resa nota il giorno successivo. Si tenga presente che è presumibile che la legge incontri diversi ostacoli sul suo cammino (essendo, tra l'altro, legata ad un progetto più ampio di 'riforma istituzionale') e che possa, prima di essere - se mai lo sarà - approvata, venire emendata, anche in taluni suoi aspetti significativi.

In primo luogo, è opportuno riassumere gli elementi essenziali del progetto (la descrizione che segue riguarda la Camera dei Deputati; il progetto concernente il Senato è del tutto analogo, ma si noti l'insistenza, particolarmente di Matteo Renzi, sulla trasformazione del Senato in una 'camera delle autonomie' priva del potere di conferire e revocare la fiducia al governo e con attribuzioni presumibilmente circoscritte alle leggi c.d. a 'competenza concorrente' di stato e regioni): i partiti possono presentarsi alle elezioni singolarmente o coalizzandosi; il territorio nazionale viene diviso in collegi di dimensioni per lo più infra-regionali (in alcuni casi infra-provinciali) che eleggano indicativamente dai 4 ai 6 parlamentari; le corrispondenti liste dei 4-6 candidati in ciascun collegio vengono stabilite liberamente dai partiti, senza l'obbligo di tenere consultazioni primarie di alcun genere, e all'elettore non è consentito esprimere preferenze al momento del voto; i partiti che non ottengano il 5% dei voti su base nazionale (l'8% se non facenti parte di coalizioni), così come le coalizioni che non ottengano il 12%, sono esclusi dal riparto dei seggi; al partito o alla coalizione che raggiungano il 35% dei voti viene assegnato un premio che permette di ottenere un numero di seggi pari al 55% complessivo; qualora nessun partito o coalizione raggiunga la soglia del 35%, si tiene un ballottaggio tra i due partiti o coalizioni meglio piazzati per l'assegnazione di un premio che consente al vincitore di ottenere poco più della maggioranza assoluta dei seggi; è previsto un meccanismo di formazione delle liste che garantirebbe una soglia minima di rappresentanza femminile tra gli eletti (al momento di difficile quantificazione, in quanto dipendente dalla dimensione esatta dei collegi, non ancora determinata).

Nell'attesa che il dibattito politico-parlamentare chiarisca la sorte riservata alla proposta e le eventuali modifiche alle quali sarà sottoposta, si possono fin da ora individuare diversi elementi che conducono ad un giudizio pesantemente negativo.

Di seguito, nella massima sintesi consentita dalla complessità dell'argomento, le maggiori perplessità che suscita la normativa:

### 1. IL PROBLEMA DELLA 'LEGGE FOTOGRAFIA'

La legge elettorale appena dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale è stata approvata dalla maggioranza di governo berlusconiana dell'epoca a pochi mesi dalle elezioni politiche, quando, sofisticati sondaggi alla mano, la sconfitta di quello schieramento appariva inevitabile. La legge, nei limiti dei necessari compromessi atti a soddisfare le diverse forze di quella maggioranza, non faceva altro che fotografare tali sondaggi, approntando una normativa che avrebbe trasformato il risultato atteso di lì a pochi mesi (sia in termini di voti che di distribuzione geografica degli stessi) nel miglior risultato possibile, in termini di seggi, per l'allora coalizione di centro-destra. Questo atto

\* Scritto sottoposto a *referee*.

ha fortemente destabilizzato gli equilibri su cui si fonda il 'patto repubblicano', ossia quell'insieme di regole, anche non scritte, che costituiscono il fondamento della convivenza politica tra i maggiori partiti e attori istituzionali del paese. Pur non violando patentemente alcuna puntuale prescrizione costituzionale (veniva violato piuttosto uno dei presupposti alla base delle norme costituzionali rilevanti), un comportamento del genere 'avvelena i pozzi' della democrazia, che non può funzionare a lungo senza che sussista un livello minimo di 'lealtà istituzionale' tra i maggiori attori politici. Ora, qualsiasi decisione si voglia assumere in merito alla riforma della legge elettorale di cui oggi si discute, è essenziale che questa non si traduca in una seconda 'legge fotografia', diretta a procurare alle forze che la promuovono il miglior risultato possibile alla luce delle previsioni di voto disponibili. Purtroppo, la proposta che si sta commentando opera proprio in questo senso. I suoi due artefici, Renzi e Berlusconi, l'hanno congegnata qual è al fine di conseguire degli obiettivi altamente specifici e contingenti, riguardanti i propri partiti e se stessi, in quanto *leader* carismatico-mediatici di tali partiti. Tra questi obiettivi appaiono con evidenza i seguenti: a) polarizzare la competizione politica - grazie alle liste bloccate, alla distribuzione nazionale dei seggi, al cospicuo premio di maggioranza, all'eventuale ballottaggio - intorno ai *leader* degli schieramenti, riducendo notevolmente il ruolo, in sede di campagna elettorale, delle rispettive coalizioni di riferimento e degli stessi partiti di appartenenza di tali *leader*; b) all'interno delle coalizioni, penalizzare, rendere pesantemente subalterni e, tendenzialmente, estinguere i partiti 'minori', grazie alle elevate soglie di sbarramento e al destino marginale di chi non consegue il premio di maggioranza o non perviene almeno al ballottaggio; c) minimizzare il potere di condizionamento dei partiti 'antagonisti' di grandi dimensioni (oggi il M5S) che, se non riescono ad ottenere il premio di maggioranza o a prevalere in sede di ballottaggio, vengono fortemente penalizzati in termini di seggi. Ora, nessuno crede che un partito possa votare una riforma elettorale che lo penalizzi seriamente. Ciò detto, la stravaganza della proposta in discussione rispetto alle pur varie leggi elettorali vigenti nelle democrazie occidentali contemporanee, nonché la sua barocca complessità, rendono piuttosto evidente che il PD e Forza Italia si accingono a sancire, nei fatti, l'ammissibilità della pratica delle 'leggi fotografia', modellate sui sondaggi e sulle esigenze elettorali di breve termine delle maggioranze che le approvano. La gravità di questa deriva ai fini della tenuta del patto repubblicano è evidente. Senza scomodare Stati Uniti d'America e Inghilterra, che mantengono il *first past the post* dalla fondazione dei rispettivi sistemi democratici, è agevole constatare come le leggi elettorali delle democrazie mature siano nella grandissima maggioranza dei casi delle leggi 'lineari' (leggi che, in altre parole, attribuiscono i seggi in un modo piuttosto semplice da illustrare anche ad un elettore dalle scarse cognizioni giuridiche, secondo principi di 'giustizia distributiva' piuttosto elementari) e 'longeve' (destinate a vigere per decenni, se non secoli). Una legge elettorale 'opportunista' come quella in discussione, che ne sostituisse in così breve volgere di tempo un'altra dall'analogo carattere, segnerebbe un degrado della vita democratica italiana dalle conseguenze difficilmente prevedibili, ma molto probabilmente di non lieve entità.

## 2. LO SQUILIBRIO NEL 'SISTEMA' ELETTORE-PARLAMENTARE-PARTITO (O COALIZIONE)

Leggendo la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, nella parte in cui motiva l'incostituzionalità della legge elettorale appena caducata con riguardo alla mancata previsione del voto di preferenza, è agevole riscontrare come una delle principali preoccupazioni del giudice delle leggi riguardi il fatto che, attraverso l'abolizione della preferenza, la predisposizione non soggetta a vincoli di alcun genere delle liste dei

candidati da parte dei partiti e l'infornata di candidati eletti in virtù del premio di maggioranza, il singolo candidato (e, dopo le elezioni, il singolo parlamentare) vede legate pressoché tutte le proprie speranze di elezione (o di conferma nel seggio) alla benevolenza dei propri capi di partito (si noti che la decisione di indire elezioni primarie è rimessa alle determinazioni di questi ultimi, ed è del tutto eventuale e sempre modificabile). La legge elettorale proposta da Renzi e Berlusconi riafferma, aggravandola, una tendenza a rendere il deputato sempre più dipendente dal vertice del suo partito, ed in particolare dal suo *leader*, e sempre meno dagli elettori del proprio collegio. Nel vigore della disciplina appena dichiarata incostituzionale gli unici candidati incentivati ad ingraziarsi in qualche modo il proprio elettorato (in altri termini: a 'fare campagna elettorale' e, dopo le elezioni, ad 'ascoltare' il proprio collegio) erano quei pochi al margine del numero di lista corrispondente alla quantità di deputati eligendi attesa da ciascun partito in base ai sondaggi. I candidati posti più in alto nelle liste erano sicuri dell'elezione; quelli posti più in basso erano certi che non sarebbero stati eletti. L'unico elemento atto a movimentare questo meccanismo piuttosto stagnante e prevedibile era il premio di maggioranza (specie quello della Camera dei Deputati, in quanto al Senato molte regioni possono essere già date per acquisite da una delle coalizioni), ma l'attribuzione del premio si decide, alla Camera dei Deputati, a livello nazionale, dunque senza possibilità per il singolo candidato di influire sulla sua assegnazione in misura significativa (lo stesso valeva, al Senato, per le regioni medio-grandi, oltretutto, come detto, per quelle storicamente di 'destra' o di 'sinistra'). In sostanza, molto più che in un sistema uninominale o in un sistema proporzionale che preveda la possibilità di esprimere una preferenza, il deputato doveva la sua elezione e la sua riconferma quasi esclusivamente al partito. Da quello che è dato sapere della proposta Renzi-Berlusconi, questo stato di cose verrà confermato senza alcuna variazione significativa (la preannunciata ripartizione dei seggi su base nazionale renderà irrilevante l'effetto di avvicinamento del candidato all'elettore potenzialmente provocato dalla restrizione dei collegi). Anzi, sia al 'primo turno' di votazioni sia, soprattutto, in occasione dell'eventuale ballottaggio, i candidati in predicato di essere eletti grazie al premio di maggioranza non potranno che farsi docili strumenti di propaganda del *leader* che, solo, potrà spostare i voti necessari a prevalere a livello nazionale e assicurarsi il premio. Di conseguenza, tali deputati saranno, una volta eletti, doppiamente alienati dagli elettori e resi organicamente 'dipendenti' dal proprio partito e dal suo *leader*. Com'è facilmente prevedibile, tutto ciò manterrà (se non anche aumenterà) la forte propensione attuale dei vertici dei partiti a selezionare un ceto parlamentare umanamente, culturalmente e caratterialmente dozzinale, considerato che la naturale propensione a ricercare mansuetudine ed obbedienza nei futuri parlamentari non sarà più frenata da una significativa necessità di presentare all'elettorato candidati 'convincenti' in virtù delle proprie doti personali o forti di uno speciale radicamento territoriale, dato che la partita elettorale che conta (quella per il premio di maggioranza o per la vittoria al ballottaggio) sarà gestita dalle grandi macchine di propaganda mass-mediale e ruoterà intorno all'immagine dei *leader* che esse proietteranno. Quanto tutto questo possa risultare dannoso in un paese la cui classe politica si vede attribuiti i livelli di corruzione, impreparazione e impopolarità che ognuno conosce è facile da immaginare.

### 3. IL 'PARLAMENTO DI GOVERNO', UN INEDITO NEL PANORAMA LIBERAL-DEMOCRATICO

I sistemi elettorali di tutte le democrazie liberali di stampo occidentale sono modellati su tre archetipi: il proporzionale, il maggioritario uninominale anglo-americano ed il doppio turno francese. I tre archetipi possono dare luogo, e nei fatti è questo che accade, ad una serie piuttosto notevole di varianti (il proporzionale 'purissimo' di Israele ha pochissimo a che

fare con quello a collegi ristretti spagnolo, o col proporzionale ibrido tedesco; il maggioritario uninominale britannico/statunitense è assai diverso da quello 'a preferenza multipla' australiano ecc.). Ognuno di questi sistemi, però, risponde ad un criterio che sta alla base della separazione tra i poteri per come è intesa in tutte le liberal-democrazie: l'elettore non sceglie, col medesimo atto, il proprio deputato e la maggioranza di governo (o meglio: non sceglie il proprio deputato *in base e subordinatamente* alla scelta della maggioranza di governo; è l'inverso che accade: la maggioranza di governo è *determinata* dalle scelte degli elettori concernenti i *singoli deputati*, anche nei sistemi che esibiscono le più spinte vocazioni maggioritarie). Il governo deve ottenere la fiducia del parlamento (se si eccettuano i regimi dove la separazione dei poteri è ultra-rigida, come gli Stati Uniti d'America), ma in nessun sistema politico liberal-democratico l'elezione della maggioranza dei parlamentari è funzione *diretta e indefettibile* di un voto conferito – sostanzialmente – al candidato primo ministro e alla sua proposta di governo. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 1/2014, ha dichiarato incostituzionale il premio di maggioranza attribuito dalla legge elettorale appena caducata in quanto eccessivo e irragionevole, specificando però che la finalità di 'stabilizzare' le maggioranze parlamentari può ben essere perseguita dal legislatore. Ebbene, è facile rendersi conto che quasi tutti i sistemi elettorali liberal-democratici (fanno eccezione in questo senso solamente i sistemi proporzionali 'puri', senza soglie di sbarramento o con soglie di sbarramento molto basse) fanno esattamente questo, e lo fanno sempre o attraverso elevate soglie di sbarramento (vedi la Germania, dove i voti dei partiti che non raggiungono il 5% vengono 'ridistribuiti' alle formazioni politiche che superano questa soglia, redistribuzione che è ancora più accentuata in Spagna), o attraverso il potente effetto coagulante tipico dei collegi uninominali (sia di tipo anglo-americano che di tipo francese) ove, in ciascun collegio, i voti attribuiti a tutti i candidati eccettuato il più votato vengono dispersi e non trovano rappresentanza alcuna in parlamento. Nessuno di questi sistemi elettorali però, nonostante la loro tendenza, in certi casi estrema, a penalizzare le piccole formazioni politiche e a spingere gli elettori a concentrare i propri voti (si veda il caso del rigidissimo bipartitismo statunitense), garantisce *indefettibilmente* al 'vincitore' delle elezioni (alla formazione che ha ottenuto più voti rispetto a tutte le altre) una maggioranza parlamentare atta a sostenere un governo, e nemmeno tende al compattamento dell'elettorato riversando in parlamento un numero cospicuo di deputati 'eletti' *en bloc* al solo scopo di 'creare', a qualsiasi prezzo, una maggioranza assoluta (costituisce una parziale eccezione la Grecia, dove tuttavia il premio di maggioranza non garantisce a chi se lo aggiudica di poter formare un governo). E' fin troppo facile, ma è terribilmente doveroso, rimarcare che tutto questo avviene perché il governo, finché si aderisce, come tutte le liberal-democrazie fanno, al principio della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789, secondo il quale "Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution" (art. XVI, sottolineatura mia), non può pretendere, in spregio proprio al principio di separazione dei poteri, di trovarsi *immancabilmente e a prescindere dal livello di frammentazione dell'elettorato* una maggioranza parlamentare 'a disposizione', perché, in una democrazia liberale, è il governo a dover ricercare il consenso della maggioranza *dei parlamentari*, in quanto rappresentanti, ciascuno per proprio conto, della nazione (e non mandatari dei partiti o 'facilitatori' della governabilità), e il parlamento deve possedere degli strumenti ragionevolmente efficaci di controllo e di pressione sull'esecutivo, anche dopo avergli concesso la fiducia. La retorica dell'efficienza a tutti i costi, e forse anche una scarsa considerazione della funzione parlamentare, hanno portato la nostra democrazia in una zona oscura, pericolosamente vicina al confine oltre il quale il rispetto della separazione tra i poteri, e dunque la permanenza di una forma di governo (di una *Constitution*) liberal-democratica, viene messo in discussione. E' il caso di fermarsi e di riflettere molte volte prima di intraprendere questo cammino.

#### 4. IL DUBBIO RISPETTO DELLA SENTENZA N. 1/2014 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Molti degli argomenti evocati in precedenza portano a chiedersi se veramente, come sostenuto da parte di diversi politici e da alcuni giuristi, la nuova legge 'rispetti' le prescrizioni contenute nella Sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale che, con una severità che conta pochi precedenti, ha rilevato gravi incostituzionalità nella legge elettorale vigente fino a poche settimane or sono, 'salvando' l'attuale parlamento (ed i precedenti eletti con il medesimo sistema) quasi esclusivamente allo scopo di impedire la disgregazione dello stato che sarebbe seguita alla delegittimazione radicale delle assemblee legislative (aspetto della decisione, questo, tanto importante quanto taciuto dai commenti 'politici' ad essa).

Le incostituzionalità rilevate dalla sentenza concernono due punti: l'attribuzione di un premio di maggioranza 'irragionevole' e non collegato ad una soglia minima di sbarramento, e la sottoposizione all'elettore di lunghe liste bloccate di candidati, stilate senza controlli dalle segreterie dei partiti politici.

Quanto al primo punto, la tesi dei proponenti della riforma che si commenta è che, con la fissazione di una soglia del 35% per l'attribuzione del premio di maggioranza al primo turno e con la previsione di un ballottaggio in caso di non raggiungimento di tale soglia, il rispetto del requisito della ragionevolezza del premio sia assicurato. Questo è quantomeno dubbio. In primo luogo, resta l'obiezione (non affrontata dalla Corte costituzionale in quanto, in virtù del sistema elettorale del Senato e del *petitum* del giudizio, estranea al *thema decidendum*) riguardante la compatibilità con la nostra Costituzione di un sistema elettorale che non si limiti, come la gran parte dei sistemi elettorali liberal-democratici, a 'favorire' la formazione di maggioranze di governo stabili, ma la 'imponga' immancabilmente agli elettori (la questione del 'parlamento di governo' di cui al punto precedente). In secondo luogo, che un premio di maggioranza del 18-20% sia 'ragionevole' è tutto da dimostrare. Ancora, che una forza politica che abbia conseguito (magari facendosi detestare da tutti i rimanenti elettori) il 35% dei suffragi abbia diritto a governare, forte di un 53-55 per cento dei deputati, e che questo meccanismo sia 'proporzionato' al fine di 'incoraggiare' (non imporre) la stabilità di governo, è anch'esso tutto da dimostrare, e non è così facilmente leggibile tra le righe della Sentenza n. 1/2014 come taluni sostengono. Infine, il meccanismo del 'ballottaggio-ordalia', all'esito del quale un partito o coalizione che si sono assicurati meno del 35% dei voti si vedono consegnare la maggioranza assoluta dei seggi in parlamento, non è stato, neanche questo, oggetto di giudizio da parte della Corte costituzionale, e difficilmente un giudizio del genere potrà svolgersi a cuor leggero o risultare eccessivamente clemente, a meno di non ripensare a fondo il ragionamento svolto in merito al premio di maggioranza appena dichiarato incostituzionale.

Quanto alla mancata possibilità per gli elettori di influire in qualche modo sulla composizione delle liste e sulla scelta finale dei parlamentari all'atto delle elezioni, si è già accennato al fatto che la riduzione delle dimensioni dei collegi proporzionali (che parrebbe, ma vi sono dubbi in tal senso, seguire un puntuale suggerimento della Sentenza n. 1/2014) è in realtà una misura senza effetti concreti, almeno nel caso in cui, come anticipato nella bozza di articolato ad oggi disponibile, si procedesse ad assegnare i seggi attraverso un loro riparto su base nazionale. Inoltre, è piuttosto chiaro che la Corte costituzionale non ha censurato solamente l'irragionevolezza dell'entità del premio di maggioranza e la mancata possibilità di esprimere preferenze, ma anche l'effetto complessivo di entrambe queste mancanze. Il previsto mantenimento dell'impossibilità di esprimere una preferenza, la mancata obbligatorietà di elezioni primarie regolamentate

per legge secondo un rigoroso principio democratico e monitorate alla stregua delle elezioni politiche, *uniti al perdurare di premi di maggioranza decisamente cospicui*, sembra lasciare pressoché intatta la menomazione *complessiva* della rappresentanza che la Corte costituzionale, con riguardo alla legge elettorale caducata, ha fustigato con accenti raramente rintracciabili nella sua giurisprudenza, solitamente attenta a mantenere la massima deferenza verso la sovranità del parlamento, allorché si trovi a giudicare su materie ad alta discrezionalità politica come le leggi elettorali.

## 5. IN CONCLUSIONE

Un paese che, per giudizio pressoché unanime, si trova ad affrontare un grave problema di selezione della classe politica e di rafforzamento di una flebile etica pubblica condivisa, rischia di vedere affidate le proprie sorti ad un meccanismo di elezione dei propri rappresentanti concepito in maniera opportunistica, tradendo una pesante mala fede costituzionale, mirante a limitare quanto più possibile (e forse più di quanto sia lecito in una democrazia liberale) l'influenza dei cittadini sui loro rappresentanti, influenza che si tende a far collassare sulla scelta tra due *leader* il cui 'scontro' personale dovrebbe condensare ogni determinazione riguardante l'azione sia del parlamento che del governo. Molto ci sarebbe da scrivere sui motivi per i quali una prospettiva del genere è deleteria, soprattutto per un paese istituzionalmente debole come l'Italia. Ci si augura che quanto sommariamente illustrato sia sufficiente per farsene una prima idea.

\*\* Avvocato, Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali, Università di Pisa – LLM (Cambridge e Columbia University)