

## Il “Minotauro 2.0”: l’incerto equilibrio tra rappresentatività e governabilità nel “Rosatellum-bis”\*

di Alessandro Martines \*\*  
(25 febbraio 2018)

Obiettivo di questa breve riflessione è, sotto il profilo metodologico, quello di capire in quale direzione si sia mossa la bussola del Legislatore elettorale italiano in occasione del cd. “*Rosatellum-bis*”, considerati due aspetti ritenuti essenziali: le coordinate fondamentali di riferimento del sistema (rappresentatività e governabilità) e le dinamiche politiche connesse ai due significativi eventi che hanno caratterizzato la parte finale della legislatura (esito referendario e declaratoria di incostituzionalità dell’*Italicum*).

Sotto il profilo delle garanzie in termini di rappresentatività, ritengo che i due poli estremi di un possibile orientamento legislativo si sarebbero dovuti identificare, da una parte, nella ripresa di una stagione nettamente proporzionalista (con preferenze, sul modello della prima repubblica); dall’altra, in un sistema integralmente a collegi uninominali.

Il ritorno ad un sistema nettamente maggioritario, al contrario, avrebbe mirato con più precisione al bersaglio della governabilità, offrendo una maggiore affidabilità (quantomeno) rispetto alla scelta del governo (con tutti i limiti di un contesto sostanzialmente tripolare), e meno rispetto alla designazione dei futuri membri del Parlamento, che sarebbe stata tendenzialmente prerogativa dei partiti (seppur con intensità e modalità diverse, quello che è successo con *Mattarellum* e *Porcellum*, e sarebbe successo con l’*Italicum*).

Con una, forse improvvida, invasione nel campo della filosofia del diritto, possiamo dire che tali macro-opzioni rappresentavano (e rappresentano) la concretizzazione di una sorta di “tensione” ideale tra un modello kelseniano di democrazia (incentrato sul valore della “condivisione”), e un modello schumpeteriano di democrazia (basato sul concetto di “competizione”).

Ebbene, dalla lettura della legge elettorale l’impressione è che ci si sia mossi in modo ambiguo, trascurando parzialmente le suddette coordinate, e adottando un impianto complessivo contraddittorio, una sorta di “Minotauro 2.0”. Un sistema incerto, che dà risposte altrettanto incerte, contemporaneamente, in termini di governabilità e rappresentatività.

Sotto il profilo della governabilità, infatti, il *Rosatellum-bis* presenta le criticità tipiche dei sistemi proporzionali.

In primis, non è presente alcun premio di maggioranza, neanche nell’ipotesi di raggiungimento di soglie abbastanza elevate. Si può notare, da questo punto di vista, la rotazione a 360° del Legislatore, passato in poco tempo da una legge elettorale (l’*Italicum*) accusata di macroscopica distorsione maggioritaria, ad una del tutto priva di premio.

E’ evidente, a questo riguardo, che in un sistema multipolare come quello italiano, la scelta di evitare un premio di maggioranza abbia ridotto sensibilmente le garanzie in termini di governabilità, ed in particolare quelle dei cittadini di incidere sull’individuazione della maggioranza di governo, e sulla definizione dei suoi “confini”.

Si prefigura, dunque, da questo punto di vista, un meccanismo di determinazione post-voto dell’esecutivo da parte dei partiti, secondo un tipico scenario da prima repubblica.

Ad ulteriore riprova della natura poco maggioritaria del nuovo sistema elettorale, inoltre, si possono notare due “assenze pesanti”.

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

La prima, si riferisce all'obbligo di indicazione di un "leader" della coalizione, caratteristica che, esplicitamente o implicitamente, era divenuta una componente fisiologica della stagione "a trazione maggioritaria", inaugurata con la seconda repubblica.

La seconda, per alcuni versi anche più "imbarazzante", riguarda l'obbligo di presentazione di un programma di coalizione (che, sulla carta, sono comunque previste).

Se, rispetto alla governabilità, è possibile probabilmente limitare alcuni dei profili di criticità menzionati, in considerazione di una riflessione più ampia che tiene conto dell'oggettivo smottamento del quadro politico tradizionale, e della non auto-sufficienza rispetto al tema che comunque mostrano gli strumenti esclusivamente tecnici, lo stesso non può dirsi per quanto concerne la seconda delle coordinate fondamentali della bussola che accompagna il nostro ragionamento, quella della rappresentatività.

Per dirla in altri termini, in un quadro politico-istituzionale destinato inesorabilmente ad una designazione partitica *ex post* del leader, dei confini e dei contenuti della maggioranza di governo, l'obiettivo di massimizzare la rappresentatività parlamentare, si sarebbe potuto focalizzare, e perseguire, con maggiore determinazione.

Nell'orizzonte temporale in cui si è mosso il Parlamento, dunque, venuto meno (anzi, non considerato) il carattere strutturale (e di eteronomia) delle primarie come strumento di selezione dei candidati, le alternative plausibili, come anticipato in precedenza, potevano essere fondamentalmente due.

La prima, sulla falsariga della legislazione elettorale largamente usata nel corso della "prima repubblica", era rappresentata da un sistema proporzionale puro "con preferenze".

La seconda era una soluzione integralmente o prevalentemente a collegi uninominali, con i seggi, esclusi eventuali accorgimenti per le minoranze linguistiche, assegnati secondo il criterio del *first past the post*.

Con tutte le difficoltà di una classificazione di questa natura, si potrebbe dire che nel primo caso, si sarebbe orientata la rappresentanza parlamentare verso una logica un po' più "politica"; nel secondo, decisamente in un'ottica più "territoriale".

In entrambe le ipotesi, innegabilmente, si sarebbe delineato un sistema in grado di garantire una "densità" di rappresentatività popolare/territoriale particolarmente alta.

Per carità, nulla deve indurre a tessere acriticamente le lodi di sistemi comunque "imperfetti", e contraddistinti da frequenti problematiche, in sede di applicazione pratica.

Ma è verosimile ritenere che i due possibili scenari evocati, in un'analisi "costi/benefici" delle formule elettorali, e considerata la sopra citata incerta definizione delle condizioni di "governabilità", potessero costituire probabilmente le soluzioni tecniche più confacenti allo *status quo*, e più adeguate a riequilibrare il sistema di *checks and balances*, nella prospettiva di una risposta più adeguata in termini di rappresentatività del Parlamento.

L'orientamento del Legislatore, da questo punto di vista, è stato invece abbastanza diverso.

Come detto, la contestuale assenza di preferenze e di primarie obbligatorie per legge ha come inevitabile esito quello di una significativa quota di "preeterminazione" dei membri del Parlamento da parte dei partiti.

Per dirla in altri termini, con riferimento ai 2/3 dei seggi, gli orientamenti del corpo elettorale incideranno sostanzialmente in termini quantitativi (quanti candidati di una forza politica o di una coalizione mandare in Parlamento), e non qualitativi (quali candidati eleggere).

Certo, anche nei sistemi a collegi uninominali il candidato è tendenzialmente (salvo, anche qui, utilizzo delle primarie) individuato dal partito. Tuttavia, in questo caso, il citato meccanismo del *first past the post* rende l'eletto colui il quale si aggiudica l'unico seggio

collegiale sul campo, e la piena “rappresentatività” dello stesso è garantita dunque da una sua, innegabilmente forte, connotazione di “territorialità”.

Per quanto concerne, invece, la parte di legge elettorale recante la quota di collegi uninominali, possiamo dire di essere di fronte ad una sorta di “uninomiale incompiuto”.

L’assenza pesante, in questo caso, è quella del voto disgiunto che, tecnicamente, può essere costruito con modalità diverse (il *Mattarellum*, per esempio, prevedeva la doppia scheda alla Camera e il cd. “*scorporo*” al Senato). Ma che, in ogni caso, presuppone una separazione, logica ed ontologica, netta tra il voto più “politico” del proporzionale e il voto più “territoriale” nel collegio, e tra le rispettive proiezioni in termini di seggi.

Da questo punto di vista, dunque, si può ravvisare l’incompletezza. Il riparto dei seggi è distribuito tra proporzionale e uninominale, ma il voto non è egualmente “diviso”: non c’è possibilità di scelta, o di orientamento diverso, tra voto al proporzionale e voto di collegio.

Anche questo aspetto tende a comprimere le garanzie in termini di rappresentatività, nella misura in cui il singolo voto produce effetti “indesiderati” (si pensi all’elettore “attirato” da un determinato candidato dell’uninomiale, ma orientato verso un voto politico diverso nel proporzionale).

Quanto osservato consente, a questo punto, di formulare alcune riflessioni conclusive.

E’ certamente vero che la frammentazione del quadro politico, con l’avanzare di movimenti spesso definiti impropriamente “populisti”, è una questione prettamente politica, che si è manifestata in tutti o quasi i Paesi europei, le cui democrazie sono oggi messe alla prova da maggioranze “multicolorate”, contraddittorie e fragili.

E i sistemi elettorali, come accennato, in quanto accorgimenti tecnici, non possono di per sé rappresentare una risposta sufficiente a profondi mutamenti, che sono inevitabilmente di natura politico-sociale.

Ma è altrettanto vero che quello appena indicato è oramai un dato di contesto consolidato, e innegabile, con il quale è necessario misurarsi, e sul quale probabilmente andrebbero declinate tanto le scelte tecniche, quanto la gestione di quelle coordinate fondamentali (governabilità/rappresentatività) di cui si fa menzione all’inizio.

A maggior ragione se si considera che le stesse, in quanto categorie “dinamiche”, non possono non essere condizionate, nel loro fluire all’interno di società in continua evoluzione, dalle modalità con cui i rappresentanti vengono selezionati, e quindi scelti, dal corpo elettorale.

Ecco perché se i sistemi elettorali possono essere considerati specchio di un determinato modo di intendere non solo la rappresentanza politica, ma addirittura la connotazione pratica della forma di governo democratica, si deve ammettere anche il contrario, ovvero che una determinata conformazione dello strumento elettorale si traduce in una tendenziale modalità di intendere i compiti del rappresentante, dei suoi legami con il collegio e con il partito di appartenenza e della sua funzione all’interno del sistema istituzionale.

A meno che non si intenda riesumare (decontestualizzandola) una visione “orlandiana” di democrazia, nella quale l’elettore non esercita una “delega di sovranità” ma una “funzione pubblica”, in un contesto di tendenziale assenza di un’idea di mandato nei confronti del corpo elettorale, il giudizio sulle soluzioni tecniche adottate dal *Rosatellum-bis* non è dunque, sotto diversi aspetti, particolarmente positivo.

Quanto detto rileva in misura maggiore in un quadro complessivo notoriamente caratterizzato dal ridimensionamento delle potenzialità legiferatrici delle assemblee parlamentari, sempre più limitate da rivoli di regolazione provenienti da corridoi ministeriali, di authorities e di regolatori privati.

L'efficacia e il rendimento degli organi dello Stato, risiedono dunque nella capacità di quest'ultimi di rappresentare ed interpretare in pieno le tendenze di fondo della società. E non, riprendendo la summenzionata dicotomia presa in prestito dalla filosofia del diritto, nel disegno schumpeteriano di una democrazia procedurale legata alla presenza di un ceto professionalizzato, che isola la gestione del potere dalla costruzione di meccanismi di integrazione e articolazione della domanda sociale.

Le assemblee parlamentari non possono che rappresentare, da questo punto di vista, un baluardo di (piena) rappresentatività delle istanze che animano la società. Ne va della tenuta complessiva, prima ancora che della credibilità, del sistema di *checks and balances*.

In conclusione, a prescindere dagli incerti risultati elettorali in base ai quali sarà "giudicata", l'impressione è che la raccogliettica soluzione adottata dal Rosatellum-bis altro non sia che un'ulteriore tappa di quello che, anche autorevole dottrina, ritiene un processo di transizione dall'esito ancora incerto (anche in termini di possibile mutamento della forma di governo).

Una transizione incerta, ma con all'orizzonte una variabile che sembra inevitabile: la necessità di intervenire nuovamente, e auspicabilmente con un'analisi di contesto più approfondita, con l'ennesima stagione "riformatrice" della disciplina in materia elettorale.

\*\* Dottorando di ricerca di Istituzioni di diritto pubblico – Università Roma "Tor Vergata"