

Storia di un “falso”? L’Italicum e la “governabilità”

Emanuele Rossi*

(in corso di pubblicazione su “Quaderni costituzionali”)

(18 giugno 2015)

1. Uno degli aspetti da considerare con attenzione della nuova legge elettorale è il meccanismo con cui si attribuisce un premio di maggioranza alla lista che, ottenendo più voti su scala nazionale, superi la soglia del 40% dei voti validi espressi, ovvero prevalga nel secondo turno di votazione (ove è previsto un ballottaggio tra le due liste che al primo turno hanno conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale). Il sistema disegnato dall’Italicum è infatti, come noto, di tipo *majority-assuring*, cioè garantisce in ogni caso alla lista vincente un numero di seggi superiore alla maggioranza assoluta dei membri della Camera, vale a dire 340 seggi su 630 totali.

Tale previsione è finalizzata, come si usa dire, a garantire la “governabilità”: e tale obiettivo funge pertanto da elemento da considerare – perlomeno nel caso in cui si adotti un sistema di tipo proporzionale - nell’opera di bilanciamento rispetto alla necessità che il sistema elettorale garantisca una corrispondenza tra voti e seggi. In altri termini, un’alterazione di quest’ultima corrispondenza può essere giustificata in quanto essa sia finalizzata a garantire un altro obiettivo meritevole di tutela, cioè – appunto – la governabilità.

Conviene al riguardo riprendere le parole della sentenza n. 1/2014, ovviamente riferite alla legge elettorale precedente ma relative al principio in sé considerato. In esse si afferma che “le disposizioni censurate sono dirette ad agevolare la formazione di una 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”. In un passaggio successivo della stessa motivazione si afferma che tale obiettivo è “di rilievo costituzionale”¹. In altri termini, la previsione di un “premio” in termini di seggi alla coalizione (com’era nella legge Calderoli) o alla lista (com’è nell’Italicum) può giustificarsi in quanto, agevolando un’adeguata maggioranza parlamentare, essa è funzionale: a) a garantire stabilità degli esecutivi; b) conseguentemente, a rendere più rapido il processo decisionale.

Tale obiettivo, nella logica di un sistema a base proporzionale², e come rilevato ancora dalla Corte, può essere garantito soltanto a condizione di rispettare “il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti”: diversamente, esso si pone in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. Detta proporzione non è rispettata allorché il perseguimento dell’obiettivo in questione determini “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”.

¹ Sulla differenza tra le due espressioni (“obiettivo costituzionalmente legittimo” e “di rilievo costituzionale”) v. le osservazioni critiche di A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014, 100 ss.

² Osserva C. FUSARO, in *Guida al Diritto / Sole 24 Ore*, n. 23, 30 maggio 2015, che “il mantenimento di una logica proporzionale garantisce che la rappresentatività dell’assemblea che si elegge sia solo limitatamente sacrificata all’obiettivo governabilità, a differenza di quanto avviene con sistemi maggioritari di collegio”. Anche per G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell’annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *Confronti costituzionali*, 30 gennaio 2015, “il modello proporzionale genera l’aspettativa che i meccanismi distorsivi del voto non alterino completamente il risultato della scelta degli elettori in termini di seggi. In questo caso, infatti, sarebbe contraddetta l’opzione fondamentale sottesa alla formula proporzionale, che è un’opzione per la rappresentatività, e solo subordinatamente per la governabilità”.

Sulla base di tale conclusione, si è giustamente rilevato come il punto centrale della sentenza della Consulta sul punto sia costituito dalla proporzione, ovvero “dall'equilibrio tra rappresentatività del Parlamento e governabilità”³: con la necessaria precisazione, come è stato detto, che “i due interessi non paiono posti sullo stesso piano, soprattutto in un sistema a base proporzionale, come risulta dal fatto che, nell'eliminare il premio, che lascia una legge proporzionale (...), la quale trascura l'interesse della governabilità, non ci si pone alcun problema di ragionevolezza del bilanciamento e, quindi, di costituzionalità”⁴.

Scopo di queste note è verificare la coerenza logica di tali affermazioni ed il rispetto del rapporto mezzi-fini che essa presuppone nella legge n. 52/2015.

2. La prima domanda da porsi, al riguardo, è la seguente: attribuire 340 seggi alla lista vincente garantisce la stabilità dell'esecutivo?

Mi pare che, al riguardo, si possa rispondere analizzando i diversi passaggi logici necessari perché – mediante il meccanismo elettorale – quell'obiettivo venga perseguito.

Il primo presupposto dovrebbe essere costituito in sede di composizione delle liste: queste dovrebbero infatti essere formate in modo da garantire omogeneità politica, ovvero composte da candidati che, una volta eletti, decidano di votare la fiducia al governo che sarà nominato dal Capo dello Stato. Ciò potrà più facilmente realizzarsi (pur con i caveat che subito saranno indicati) se tutti i candidati della lista appartengano allo stesso partito: il che ovviamente non è garantito dalla legge elettorale (né lo potrebbe garantire, sia chiaro, e nemmeno sarebbe opportuno che lo garantisse), e sarà quindi la conseguenza di scelte politiche da parte dei presentatori della lista stessa. I quali, in senso contrario, potrebbero invece essere indotti a inserire nella lista esponenti anche di diverse forze politiche, al fine di ottenere la maggioranza o perlomeno di arrivare al ballottaggio. Come osserva Ugo de Siervo, “se si pensa ai grandi interessi connessi alla conquista di alcune frazioni dell'elettorato che potrebbero produrre il conseguimento della maggioranza, non sarà certo improbabile che vengano presentate liste alquanto eterogenee o con la significativa presenza di candidati cosiddetti ‘indipendenti’”⁵.

L'esperienza passata, al riguardo, dovrebbe insegnare: si ricordino i casi in cui un partito ha garantito ad un altro un certo numero di seggi “sicuri” (in tal modo addirittura prestando quanti seggi avrebbe avuto quella formazione politica, indipendentemente dal risultato delle elezioni), al fine di garantirsi i voti degli elettori del secondo partito. Così facendo, tuttavia, si introduce nella rappresentanza parlamentare un pluralismo e magari anche una frammentazione che potrebbe avere effetti negativi sulla tenuta della maggioranza.

In secondo luogo, perché si possano avere garanzie di “governabilità” si dovrebbe ritenere che tutti i parlamentari eletti nella stessa lista si iscrivano allo stesso gruppo parlamentare. Anche tali ipotesi non è ovviamente definibile né in via legislativa né di regolamento parlamentare, stante il divieto di mandato imperativo e la conseguente previsione dei regolamenti parlamentari che riconoscono ad ogni parlamentare la libertà di scegliere a quale gruppo iscriversi. Si potrà rilevare che non è necessario che la formazione di “un'adequata maggioranza parlamentare” passi attraverso la costituzione di un unico gruppo parlamentare che voti la fiducia al governo: ciò è senz'altro vero, ma nondimeno è evidente che ipotizzare un'unica lista che dà vita a due o più gruppi

³ B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sentenza n. 1/2014*, in www.federalismi.it, n. 2/2014.

⁴ A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in www.forumcostituzionale.it, 4 febbraio 2014. Ed infatti, come rileva F. S. MARINI, *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*, in *Confronti costituzionali*, 30 gennaio 2014, il risultato della sentenza della Corte non sacrifica l'interesse della rappresentatività, ma non realizza affatto l'obiettivo della governabilità.

⁵ U. DE SIERVO, *Le modifiche del Senato alla legge elettorale*, in *Italianieuropei*, n. 2/2015, 101.

parlamentari che votino insieme la fiducia al governo non sembra del tutto coerente alla logica che sopra si è espressa, e rischia di produrre i medesimi effetti appena indicati con riguardo alla presenza di più forze politiche all'interno dell'unica lista.

Il terzo presupposto logico del ragionamento sopra riportato riguarda le fasi successive alla composizione dei gruppi parlamentari: sulla base di esso, occorre che tutti i componenti del/i gruppo/i parlamentare/i composto/i da parlamentari eletti nella medesima lista non soltanto votino la fiducia iniziale al governo (e ciò sembrerebbe da considerare quasi scontato), ma mantengano tale loro posizione per tutta la durata della legislatura. La "stabilità degli esecutivi", infatti, presuppone ovviamente il mantenimento del rapporto fiduciario da parte degli stessi parlamentari eletti nella lista che ha ottenuto il premio: eventuali defezioni o soccorsi esterni possono ovviamente verificarsi, ma ciò è estraneo alla logica che sopra si è esposta⁶. Anche questo punto, tuttavia, è di non automatica e necessaria realizzazione: anzi, forse costituisce l'aspetto più problematico di tutto l'impianto. Nulla può infatti impedire, stante ancora una volta il principio costituzionale di cui all'art. 67 Cost., che un parlamentare eletto nella lista vincitrice delle elezioni decida da un momento in poi di non votare più: se ciò avviene ad opera di almeno 25 deputati, la maggioranza assoluta non c'è più (salvo il caso, come si è detto, di soccorsi esterni, che però l'idea di governabilità della legge vorrebbe escludere), e la governabilità non è più assicurata. Se, ad esempio, si verificasse quanto successo per l'approvazione dell'*Italicum*, allorché 38 deputati del Partito democratico non hanno votato la fiducia al governo, il premio di maggioranza non avrebbe garantito nessuna governabilità né stabilità dell'esecutivo.

3. In definitiva, ed in considerazione anche dell'attuale conformazione del sistema politico italiano, il premio di maggioranza può garantire, subito dopo il voto, una chiara maggioranza parlamentare: ma, stante la forma di governo parlamentare stabilita nella nostra Costituzione ed il principio del divieto di mandato imperativo, che ciò corrisponda a "governabilità" (per tutto l'arco della durata del Parlamento) è tutt'altro che certo. Ed infatti, come si è notato, l'esperienza insegna: malgrado la presenza di un premio di maggioranza "sbilanciato" (quale quello previsto dalla legge Calderoli), negli anni di vigenza di quella legge non si è notato un significativo miglioramento né sulla tenuta degli esecutivi né sul versante della rapidità dei processi decisionali. In considerazione di ciò, qualcuno ha rilevato che il premio di maggioranza, se finalizzato allo scopo indicato, deve considerarsi come "un meccanismo demenziale"⁷; mentre altri hanno indicato la necessità di percorrere altre strade (quelle "delle riforme istituzionali ivi compresi i regolamenti parlamentari"⁸).

Personalmente ho qualche perplessità che l'utilizzo di strumenti giuridici (complessivamente intesi) sia adeguato al perseguimento dell'obiettivo in questione: a meno ovviamente di non modificare la forma di governo nel senso di prevedere anche a livello nazionale quanto stabilito per i comuni e le regioni (prospettiva che personalmente ritengo tutt'altro che da perseguire, e che in ogni caso prescinde dalla sola riforma della legge elettorale). Nell'attuale assetto costituzionale, come giustamente ricorda Antonio D'Aloia, "non ci sono accorgimenti che tengano e che possono 'blindare' le dinamiche

⁶ Merita sottolineare al riguardo che nella Conferenza stampa del 27 febbraio 2014, il Presidente della Corte Gaetano Silvestri ammoniva circa la necessità per la legge elettorale di "prevedere un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, che, pur assicurando la necessaria rappresentanza alle diverse articolazioni della società civile, miri a rendere possibile la formazione di Governi stabili, *fondati su maggioranze non fluttuanti*" (corsivo aggiunto).

⁷ Secondo l'espressione che G. SARTORI attribuisce a G. SPADOLINI: vedi l'intervista a Sartori in www.ilmessaggero.it, 21 Gennaio 2014.

⁸ L. TRUCCO, *Il sistema elettorale "Italicum" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014*, in www.giurcost.it.

della politica”⁹. La “governabilità” è infatti un concetto che richiede cultura istituzionale dei membri della maggioranza, capacità di leadership reale, un dibattito democratico serio ed efficace all’interno dei gruppi di maggioranza, e molto altro ancora: tutte cose che non si possono chiedere certo ad una legge elettorale. Ma se il premio di maggioranza assegnato alla lista “vincitrice” delle elezioni non garantisce la governabilità, come può dunque costituire un elemento di bilanciamento – come richiesto dalla Corte – rispetto al principio di corrispondenza tra voti e seggi?

*Ordinario di diritto costituzionale – Università “Sant’Anna” di Pisa

Forum di Quaderni Costituzionali

⁹ A. D’ALOIA, *La sentenza n. 1 del 2014 e l’Italicum*, in *Confronti costituzionali*, 30 gennaio 2014.