

## **Forma di governo e leggi elettorali. Il caso dell'Italicum**

*di Stefano Passigli*

Le leggi elettorali hanno come funzione preminente quella di tradurre i voti espressi in seggi. Esse assolvono anche ad altre importanti funzioni sistemiche (simboliche, di rappresentanza degli interessi, di selezione della classe politica, etc.), ma è patrimonio comune affermare che la loro principale funzione accanto a quella della rappresentanza politica sia quella di assicurare la governabilità di un sistema. Come è noto, è ampiamente diffusa la convinzione che i due obiettivi – rappresentanza e governabilità – siano in larga misura inversamente correlati: il massimo di rappresentanza è infatti assicurato dai sistemi proporzionali, ma – specie laddove il sistema partitico sia frammentato – quanto più una legge elettorale si avvicina ad una proporzionale pura, tanto più si ritiene che i suoi effetti possano provocare un deficit di governabilità. Questa affermazione, che trova le sue origini nel lavoro di Maurice Duverger sull'influenza delle leggi elettorali sul sistema dei partiti, è stata ampiamente contraddetta dalle opere di Stein Rokkan, Seymour M. Lipset, e Giovanni Sartori, e di numerosi altri studiosi che, pur riconoscendo che la stabilità ed efficacia dei governi discende dalla natura del sistema partitico, sottolineano che la struttura dei sistemi partitici e quindi la stabilità dei governi dipendono più da fenomeni storici di lungo periodo che dalle legge elettorali. Questi stessi studiosi riconoscono tuttavia che le leggi elettorali sono il solo elemento su cui l'ingegneria istituzionale può intervenire nel breve periodo per modificare la natura e gli esiti della competizione politica, e quindi un elemento di grande rilevanza per assicurare condizioni di governabilità di un sistema politico.

Nel sottoscrivere questa tesi occorre però rifuggire da un pericoloso luogo comune che vuole che a sistemi elettorali proporzionali corrispondano governi deboli e instabili, mentre i sistemi maggioritari garantirebbero una maggiore governabilità.

L'esperienza smentisce nettamente una simile affermazione: si pensi ad esempio alla Germania dove un sistema elettorale proporzionale ha per molti decenni assicurato, grazie alla natura del sistema partitico ed a formule costituzionali quali la "sfiducia costruttiva", quel "governo del cancelliere" che molti studiosi ritengono persino più forte e più stabile del modello Westminster. Di converso, il caso spagnolo mostra inequivocabilmente che anche una legge elettorale che - malgrado la sua apparente proporzionalità - aveva sempre assicurato un esito maggioritario, grazie al ricorso a piccoli collegi senza recupero nazionale dei resti, non solo non garantisce l'esistenza di governi stabili ed omogenei, ma nemmeno la possibilità di formare un qualsiasi governo, obbligando così ad un ricorso a nuove elezioni. Quella instabilità e quel frequente ricorso ad elezioni che, citando impropriamente l'esperienza della repubblica di Weimar, è stata spesso attribuita alla proporzionale può insomma aver luogo anche in presenza di un sistema fortemente maggioritario.

Va in ogni caso ricordato che anche laddove una legge elettorale maggioritaria contribuisca, per la particolare natura del sistema partitico, ad una maggiore governabilità avendo così un effetto positivo, essa non deve andare oltre il limite di un eccesso di "disrappresentatività", come ha ben ricordato la sentenza n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale laddove indica che la legge Calderoli - il cosiddetto Porcellum - ha determinato un grave vulnus nel rapporto tra eletti ed elettori. Tale sentenza ha - a mio avviso - un effetto diretto sull'Italicum laddove questo prevede che i capilista indicati dai partiti siano eletti in via privilegiata. Ciò crea una indubbia diversità di status tra candidati, gli uni eletti grazie alla posizione attribuita loro dal proprio partito, gli altri costretti a competere tra di loro per il voto di preferenza degli elettori. Questa soluzione è stata difesa portando ad esempio un preteso analogo ruolo dei partiti nella scelta dei candidati per i collegi uninominali, ruolo tuttavia che non stabiliva una diversità di status tra candidati. Toccherà alla Corte Costituzionale pronunciarsi sulla legittimità di una diversità di status tra candidati in una stessa lista, in uno stesso collegio, ed in una stessa elezione per una identica assemblea legislativa, diversità che a prima vista sembra violare palesemente il principio di eguaglianza nell'accesso alle

cariche pubbliche. Quanto è sin da ora indubbio è che tale status privilegiato dei capilista, se da un lato dà loro – almeno nel caso dei grandi partiti - la quasi certezza dell'elezione, dall'altro contribuirà a mantenere la dipendenza di larga parte dei parlamentari dai partiti che li hanno non solo candidati ma di fatto eletti senza competizione. La differenza con i sistemi basati sul collegio uninominale è totale: in questi – come mostra il caso dei senatori americani – il parlamentare che abbia stabilito un forte legame con il proprio elettorato è infatti largamente autonomo rispetto al proprio partito, e sovente in grado di guidarne o addirittura di condizionarne le scelte. Non così i nostri “nominati”, ricondotti al ruolo di mandatari di chi ha il potere o meno di rieleggerli. Uno dei fondamentali requisiti della moderna rappresentanza politica, l'assenza di vincolo di mandato, ribadita dall'art. 67 della nostra Costituzione, è insomma gravemente disatteso dall'Italicum. E' auspicabile che la Corte Costituzionale ponga rimedio a questo vulnus, dichiarando l'illegittimità costituzionale del privilegio attribuito ai capilista.

Non è questo il solo difetto dell'Italicum. Molti temono - o di converso auspicano - che data l'abnorme entità del premio l'attribuzione del 54% dei seggi alla lista vincitrice possa essere viziata da incostituzionalità. Grazie ad una delle più opportune disposizioni della riforma, l'Italicum, al pari di qualsiasi futura legge elettorale, verrà sottoposto al preventivo vaglio della Corte Costituzionale. Non mi permetterò certo, in questa sede, di avanzare previsioni sul futuro giudizio della Corte. Osservo solo che in tutti i sistemi a doppio turno la lista vincitrice, anche non avendo conseguito il quorum al primo turno, ha tuttavia riportato la maggioranza dei voti espressi in sede di ballottaggio. Così come ho or ora avanzato dubbi sulla legittimità costituzionale di aver previsto uno status differenziato e privilegiato per i capilista rispetto agli altri candidati, azzardo perciò l'ipotesi che l'aver riportato nel ballottaggio la maggioranza dei voti espressi consenta di superare il vaglio di legittimità costituzionale.

Ciò tuttavia non supera la più importante obiezione nei confronti del ballottaggio previsto dall'Italicum: pensato in un clima politico che si credeva avviato ad un sempre maggiore bipolarismo, l'Italicum ci consegnerà invece un vincitore scelto dagli elettori

del terzo partito, che diverrà così arbitro del confronto tra le prime due liste. Con tre forze intorno al 30% dei voti, e con la partecipazione al voto intorno al 60%, il partito vincitore cui andrà il 54% dei seggi alla Camera, rappresenterà solo il 20% dell'elettorato. Esso godrà insomma di una larga maggioranza parlamentare, ma di un limitato consenso nel Paese, e la sua limitata legittimità renderà difficile attuare riforme sostanziali in settori tradizionalmente caratterizzati da un elevato grado di conflittualità (giustizia, pensioni, fisco, scuola, etc.), ed affrontare quello che appare oggi il maggiore problema del nostro paese: la elevatissima disoccupazione giovanile. Poco importa che al momento sia difficile prevedere quali saranno le due liste che andranno al ballottaggio. Molto importa invece, che nato per favorire stabilità ed omogeneità delle maggioranze di governo l'Italicum produrrà sì una maggioranza parlamentare, ma al prezzo di consegnare tutto il potere di indirizzo politico, e potenzialmente anche le istituzioni di garanzia, nelle mani di un partito che potrebbe rappresentare - in un contesto multipolare e di crescente polarizzazione tra le forze politiche - una percentuale anche inferiore ad un terzo dei votanti, e al più il 20% dell'elettorato, contribuendo così a rafforzare la crisi di legittimazione di cui soffre oggi il nostro sistema, e quella estrema polarizzazione che a molti studiosi è sempre apparsa essere il suo principale male. Lascio a voi giudicare se questo rappresenti un corretto equilibrio tra le due esigenze di rappresentatività e governabilità.

Un secondo pericoloso luogo comune è quello che vuole la governabilità assicurata innanzitutto da un sostanziale rafforzamento dell'esecutivo. Tale luogo comune può declinarsi nella indicazione del bicameralismo come principale ostacolo ad una rapida attuazione della volontà politica dell'esecutivo; o nella richiesta di procedure che rafforzino il Governo in Parlamento; o infine nel manifestarsi di una insofferenza verso tutte quelle istituzioni di garanzia (Capo dello Stato, Corte Costituzionale) che possono porre limiti alla libertà di azione del Governo. Tutte queste posizioni si sono apertamente manifestate in questi ultimi anni in Italia senza che esse siano state sufficientemente analizzate. Si potrebbe invece osservare che i lamentati ostacoli ad una rapida attuazione della volontà politica del Governo sono discesi non

tanto dall'assetto bicamerale del nostro Parlamento quanto dalla mancanza di una maggioranza politica comune alle due Camere, cui poteva portare rimedio l'abolizione del bicameralismo paritario, ma anche l'adozione di un adeguato bicameralismo funzionale o più semplicemente un'adeguata riforma elettorale. Anche in questo caso un'analisi comparata può far giustizia di questo secondo luogo comune: negli Stati Uniti l'attuazione dell'indirizzo politico dell'Amministrazione trova un limite non nell'esistenza di un bicameralismo che malgrado la preminenza del Senato è sostanzialmente paritetico, quanto nella possibile esistenza nel Congresso di una maggioranza contraria al Presidente. In altre parole, è l'assetto del sistema partitico e la distribuzione del consenso elettorale, e non il bicameralismo, che può rallentare o addirittura frenare l'azione politica dell'Esecutivo. Ulteriore riprova questa che anche il presidenzialismo, laddove come negli Stati Uniti rispetti l'equilibrio tra poteri, non assicura necessariamente rapidità ed efficacia dell'azione di governo. Rapidità ed efficacia che purtroppo in Italia si tende oramai ad equare con l'assenza di qualsivoglia ostacolo alla volontà di chi governa.

Questo rapido excursus si presta ad una sia pur affrettata analisi dell'attuale situazione italiana, e in particolare della legge elettorale approvata e della proposta di riforma costituzionale che sarà sottoposta al referendum confermativo. In primo luogo, occorre affermare che poiché si è voluto affrontare assieme riforma della legge elettorale e riforma della Costituzione, è non solo legittimo ma necessario esaminare la connessione tra le due. Anche se è vero che la legge elettorale è nel nostro sistema legge ordinaria, è infatti innegabile che la scelta compiuta dall'Italicum adottando un sistema iper-maggioritario reagisce pesantemente sui meccanismi costituzionali di elezione delle istituzioni di garanzia. Dando per scontato che nessuna lista riporterà il 40% dei voti nel primo turno, non vi è infatti chi non veda come la forza politica che abbia riportato la maggioranza dei voti nel ballottaggio anche avendo conseguito solo un 30-32% del suffragio nel primo turno - disponendo grazie all'enorme premio di maggioranza del 54% dei seggi alla Camera e probabilmente almeno la metà dei voti nel nuovo Senato - possa facilmente trovare in un Parlamento sempre più viziato da un

crescente trasformismo quei 38 voti che le mancano per raggiungere il quorum necessario all'elezione di tre Giudici Costituzionali e del Presidente della Repubblica, che a sua volta nel suo mandato può giungere a nominarne altri cinque. E' inevitabile la conclusione che l'iper-maggioritarismo dell'Italicum pone, per la prima volta nella storia della nostra Repubblica, a rischio la terzietà delle nostre magistrature di garanzia. Per assicurare la governabilità si è decisamente sacrificato non tanto la rappresentatività, assicurata a chiunque raggiunga il 3% del suffragio, e con esso un adeguato "diritto di tribuna", quanto l'equilibrio tra poteri, vero e proprio fondamento della liberal-democrazia. Non deve sorprendere che in queste condizioni di squilibrio tra poteri sempre più spesso venga meno quella leale collaborazione tra istituzioni e poteri dello Stato di cui vediamo un esempio nel ricorrente contrasto tra classe politica e magistratura.

Il combinato effetto della riforma costituzionale e della legge elettorale sarebbe ancora accettabile in un sistema ove al potere del continuum partito di maggioranza-governo-parlamento (potere che la personalizzazione della politica e la trasformazione dei partiti in partiti personali rende sempre più accentrato nel vertice del partito di maggioranza) facesse riscontro un equilibrio tra poteri assicurato dall'effettiva indipendenza delle magistrature di garanzia. Come abbiamo or ora visto, in mancanza di modifiche all'Italicum l'approvazione della riforma in sede di referendum confermativo porrebbe a rischio tale indipendenza. Né può argomentarsi che possono costituire un effettivo contrappeso all'accentramento del potere nelle mani del Presidente del Consiglio *pro tempore* l'esistenza di Regioni depotenziate dalla riforma<sup>1</sup>, o la presenza della Commissione Europea, o della BCE, o di altre istituzioni sovranazionali. In questi ultimi decenni la nostra sovranità è stata indubbiamente ridefinita in senso restrittivo, ma nel suo ambito il potere si è concentrato nelle mani del Governo, e ora del Presidente del Consiglio: ultimo esempio la riforma della Rai,

---

<sup>1</sup> Nel mentre ridimensiona il ruolo delle Regioni a statuto ordinario, la riforma rafforza invece le Regioni a statuto speciale: anziché approfittare dell'occasione per eliminare il loro status privilegiato - risalente all'immediato dopoguerra, ma oramai anacronistico e giustificabile solo nel caso dell'Alto Adige per l'esistenza dell'apposito trattato internazionale con l'Austria - la riforma ne consente un rafforzamento prevedendo che i loro statuti possano essere modificati solo previo accordo con le stesse Regioni.

la cui *governance* è stata posta nelle mani del Governo in piena contraddizione con una consolidata giurisprudenza costituzionale.

Quali modifiche possono rendere accettabile il complesso delle riforme - costituzionale ed elettorale - al nostro esame, e nell'autunno al vaglio dell'elettorato? Troppo tardi per riaprire il cammino della riforma costituzionale, anche laddove - come nel caso delle norme sul procedimento legislativo, o della mancata introduzione della "sfiducia costruttiva", o della mancata ridefinizione dell'art. 138, o dell'ingiustificabile rafforzamento dell'autonomia statutaria delle regioni a statuto speciale - essa lascia ampiamente a desiderare. Tentare una modifica parlamentare del testo approvato significherebbe bloccare la riforma della Carta. Opportuno invece intervenire sulla legge elettorale con poche, semplici, ma essenziali, modifiche. Va innanzitutto mantenuto il premio di maggioranza alla lista, rifiutando di modificarlo in un premio alla coalizione: ciò, infatti, tornerebbe a dare un enorme potere di ricatto a quei piccoli partiti che tanto hanno impedito il consolidarsi del bipolarismo negli anni tra il 1994 e il 2006. Alla luce della nostra storia recente è pertanto incomprensibile - se non per mere convenienze di gruppo politico - la richiesta della sinistra del Pd e di Sel, nonché delle forze politiche di centro-destra, di introdurre il premio alla coalizione. E incomprensibile sarebbe se il Pd anziché accogliere in un'unica lista tutte le forze alla sua sinistra accedesse a tali richieste nel timore che il M5S, che non ha alcun potenziale di coalizione, risultasse la lista più votata. Cosa peraltro già sfiorata nelle elezioni del 2013, rispetto alle quali il M5S ha guadagnato 4-5 punti percentuali.

Essenziale, invece, innanzitutto abolire lo status privilegiato assegnato ai capilista; e in secondo luogo determinare, a fianco della soglia del 40% da superare per la concessione del premio di maggioranza, anche una soglia minima da superare per accedere al ballottaggio. Nelle attuali condizioni di caduta della partecipazione alle elezioni, e di sostanziale tripolarismo, è in effetti realistico che nessun partito superi il 30% dei voti validi, e rappresenti più del 20% dell'elettorato. Necessario quindi introdurre una soglia minima di almeno 1/3 dei voti che se non superata non permetta il ricorso al ballottaggio ed al premio di maggioranza.

Se in un sistema politico, specie in condizioni di polarizzazione tra le forze politiche, nessun partito è in grado di conseguire almeno 1/3 dei voti e rappresentare almeno il 20% dell'elettorato, non resta che ricorrere al maggioritario a doppio turno - costruendo maggioranze stabili grazie anche alle possibili desistenze che i sistemi elettorali basati sul collegio consentono - o a rappresentare le forze politiche in maniera più proporzionale lasciando ad accordi di grande coalizione il compito di guidare il paese. Forzare la mano alla reale volontà dell'elettorato può forse garantire nel breve termine un governo apparentemente forte, ma scava alle fondamenta la solidità di un sistema democratico.