



FIAT RATIO, PEREAT PORCELLUM*

di Oreste Massari**

Essendo l'unico politologo presente a questo tavolo - situazione che, peraltro, di questi tempi non è un fatto inusuale, basti vedere la composizione del comitato per le riforme istituzionali, composizione che non comprende ad esempio politologi come Giovanni Sartori e come Gianfranco Pasquino, quest'ultimo tra l'altro presidente della SISP, e che lascia molto a desiderare, in quanto nonostante comprenda personaggi autorevoli, vede al suo interno anche personaggi di secondo e terzo piano – tratterò l'argomento attraverso il profilo della scienza politica.

Da scienziato della politica non voglio soffermarmi sulle questioni di ammissibilità del ricorso, le quali, nonostante ne comprenda l'importanza, non possono essere da me affrontate, non essendo in possesso di una strumentazione tecnica adeguata. Ma al di là della tecnica, comprendo molto bene il dilemma posto dal Presidente Capotosti circa l'ammissibilità della questione sollevata dall'ordinanza. Siamo di fronte, in effetti, a un vero e proprio dilemma. Se la Corte Costituzionale, da un lato, accogliesse le questioni di legittimità sollevate dalla Corte di Cassazione, le conseguenze potrebbero essere notevoli: si delegittimerebbero, infatti, sia il presente Parlamento sia tutti gli atti da questo compiuti, compresa l'elezione del Presidente della Repubblica. Esiste quindi un principio di responsabilità cui la Corte non può non avere presente. D'altro lato, se la Corte non ammettesse la questione, rimarrebbe una zona buia, in grado di trasformarsi in una zona franca per il legislatore in materia di legge elettorale.

Per la soluzione di questo dilemma vorrei richiamarmi al principio fissato dal filosofo del diritto Immanuel Kant, per il quale la legge positiva non può mai essere contraria alla legge di ragione. E non a caso, a proposito di legge di ragione, c'è sempre un termine che ricorre spesso nella giurisprudenza della Corte: il principio di ragionevolezza. Ma se si vuole affrontare la questione attraverso la lente della ragionevolezza, occorrerà darne un'interpretazione accettabile, per evitare la soggettività/arbitrarietà dell'interpretazione del principio di ragionevolezza. Sarà, dunque, necessario darne un'interpretazione per così dire tecnica (oggettiva) per evitare l'arbitrarietà delle interpretazioni e a concordare invece su un'interpretazione condivisa. E la definizione tecnica di ragionevolezza che propongo in questo caso è la coerenza tra finalità/obiettivi e le soluzioni tecniche adottate nella legge elettorale attuale. La finalità principale che il legislatore si è proposto di raggiungere nella legge cosiddetta *Porcellum* è indubbiamente

*"Le corti e il voto. Seminario sull'ordinanza di remissione della Corte di Cassazione e le prospettive dell'innovazione elettorale in Italia", organizzato dal Dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale e dal Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti di assemblea – Roma - Sala delle Lauree-Scienze politiche -Università "La Sapienza", Roma - 12 giugno 2013.

** Professore ordinario di Scienza Politica e di sistema Politico Italiano – Università di Roma "La Sapienza".

quella di ottenere la governabilità e a tal fine ha previsto un premio di maggioranza. Fin qui e su quest'affermazione credo ci possa essere un accordo universale sulla sua incontrovertibilità. Ma da qui in poi sostengo che c'è una palese contraddizione e incoerenza tra finalità e mezzi adottati, tanto da dar luogo a una palese irrazionalità della legge. Il premio per com'è congegnato è palesemente irrazionale e assolutamente inadeguato a realizzare la finalità che il legislatore si proponeva (di questo più avanti). Ma questa non è l'unica delle contraddizioni e delle irrazionalità. La legge è stracolma di queste contraddizioni e irrazionalità. Naturalmente non spetta a me affermare se questa sua condizione d'irrazionalità sia in grado di tramutarsi in una sua incostituzionalità con tutte le conseguenze prospettate nel dilemma del presidente Capotosti. Certamente se questo dilemma fosse stato posto a Kant, questi non avrebbe avuto dubbi: *Fiat iustitia, pereat mundus*. Cioè la legge di ragione deve prevalere sulla legge positiva, quali che siano le conseguenze. Nell'immediato le conseguenze dell'ammissione dell'incostituzionalità possono sembrare enormi, ma nel lungo periodo le conseguenze di lasciare una legge irrazionale possono essere ancora peggiori. Personalmente sono perché trionfi la legge di ragione. Quindi *Fiat ratio, pereat Porcellum*.

Entrando nel merito, le questioni d'irrazionalità della legge sono varie, ne riporterò solo alcune per brevi accenni.

Il primo problema è legato all'indicazione del capo unico della coalizione. Su questo punto, la Corte di Cassazione ha decretato, giustamente, la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità. Va però segnalato come, non modificando le prerogative del Capo dello Stato, questa indicazione risulti del tutto pleonastica. E allora perché metterla? Anche se apparentemente inutile, questa indicazione si propone di immettere per via elettorale, per via surrettizia, una determinata lettura della nostra democrazia, ossia che il capo del governo deve essere eletto direttamente. Se non ci fosse questa lettura, che senso avrebbe l'indicazione? Nonostante questo strumento sia privo di qualsiasi fondamento, si richiede tuttavia all'elettore di esprimere una sua preferenza sul futuro capo dell'esecutivo. Ma questa è un'indicazione chiaramente di tipo plebiscitario che non trova assolutamente posto nel nostro ordinamento costituzionale della forma di governo. Forse un problema di costituzionalità si pone anche in questo caso.

Altra questione è quella della lista bloccata. In questa sono presenti diversi gradi d'irrazionalità, e quindi potenzialmente d'incostituzionalità. L'elettore ha diritto di votare il proprio rappresentante, comunque di essere consapevole della scelta. È l'antico dilemma tra il voto alla persona e il voto alla lista che si ripresenta. E' da ricordare che durante i dibattiti in Germania sull'adozione della legge elettorale, a parte il problema di ridurre la frammentazione con la soglia, l'altro grande problema fosse proprio quello di trovare una soluzione all'alternativa voto alla persona/voto alla lista. Com'è noto, la soluzione fu trovata grazie a un mix di queste due modalità di espressione del voto. Per questo la migliore definizione del sistema tedesco è quella di *proporzionale personalizzata*. Ma, oltre la soluzione tedesca, esistono altre soluzioni. Ad esempio il sistema spagnolo, il quale, grazie al numero molto elevato di circoscrizioni, permette una maggiore conoscibilità dei candidati. Il punto, credo, irrinunciabile, è che l'elettore debba vedere i nomi dei candidati sulla scheda. Questo avviene tanto nei collegi uninominali, nei sistemi che adottano il voto di preferenza, nei sistemi a lista bloccata ma con pochi candidati presenti e visibili sulla scheda.

Ma veniamo all'irrazionalità maggiore, quella del premio di maggioranza. Qui non c'è solo una sola irrazionalità, ma una vera e propria caterva d'irrazionalità. La prima irrazionalità viene a porsi rispetto allo scopo della governabilità. Com'è possibile assicurare la governabilità con ben 18 premi di

maggioranza? Non esiste, infatti, un solo premio di maggioranza, ma ben 18: 1 alla Camera, e 17 al Senato. Inoltre i cittadini della Valle d'Aosta né alla Camera né al Senato partecipano con il loro voto all'attribuzione di questo premio e quindi un loro diritto è menomato. 18 premi sono una lotteria! Al Senato diciassette premi regionali sono in grado di elidersi a vicenda. Viene da domandarsi come sia stato possibile che una simile legge sia potuta essere stata promulgata dal Capo dello Stato dell'epoca. Una simile legge non doveva passare per semplice buon senso. C'è quindi stata un'insipienza sia delle forze politiche sia delle più alte cariche istituzionali, oltre che dei consiglieri giuridici del Presidente dell'epoca.

Questa è la prima grande irrazionalità, la seconda irrazionalità, e che se anche si fosse assegnato al Senato un premio nazionale e non su base regionale, questo avrebbe comportato comunque delle irrazionalità, perché due premi non possono comunque coesistere. L'idea della governabilità affidata a un premio in presenza di un bicameralismo è irrazionale essa stessa. O si ha il premio senza bicameralismo, o il bicameralismo senza premi.

Altra irrazionalità – e questa non l'ho trovata segnalata da nessuno – è la contraddizione tra soglie di sbarramento e modalità di conteggio dei voti al fine di assegnare il premio di maggioranza. Con le soglie si escludono le liste che non raggiungono tali soglie, e difatti non eleggono nessuno. Tra i voti validi per l'assegnazione del premio concorrono invece tutte le liste collegate, anche quelle sotto-soglia. E quindi quest'ultime rientrano in gioco: escluse dalle soglie, sono incluse dal premio e quindi risultano utili e quindi possono esercitare un minimo potere di contrattazione. Questo significa un'incentivazione della frammentazione, poiché anche un partito con l'1% può essere utile ai fini del premio di maggioranza. La frammentazione buttata via dalla porta, rientra dalla finestra. Il premio è uno strumento in contraddizione con l'introduzione di una soglia che è finalizzata a contenere la frammentazione.

Altra palese contraddizione – palese e abnorme – è la disproporzionalità, teoricamente enorme, che può esserci, e che abbiamo visto presentarsi in queste elezioni, tra voti e seggi. Teoricamente e astrattamente si può ottenere alla Camera un premio del 55% dei seggi con il 30%, il 20% e così via in una simulazione poi non tanto irrealistica, vista la liquefazione del sistema dei partiti attuale.

Questa irrazionalità è legata all'assenza di soglie per ottenere il premio. In generale, si può notare che il premio di maggioranza in quanto tale, nell'esperienza internazionale e per com'è stato studiato dalla letteratura politologica non è uno strumento molto usato. È uno strumento poco chiaro, poco usato e periferico. Come modelli possono essere presi quello francese del 1951, quello argentino, quello greco, e pochi altri paesi. Internazionalmente il premio è marginale come strumento. Passando al caso italiano, abbiamo il modello della legge del 1923, del 1953, a parte l'esperienza comunale. Ma sono tutti esempi che prevedevano una soglia, per quanto discutibile. La legge del 1953 prevedeva persino la maggioranza del 50%+1! Comunque, sia i premi non hanno mai garantito la governabilità per varie ragioni.

Ma esiste un'altra finalità, meno conosciuta, meno esplicitata, tuttavia presente nella logica del premio, che è quella di continuare quel meccanismo introdotto dal vecchio sistema elettorale del *Mattarellum*, e cioè permettere di far eleggere direttamente i governi dall'elettorato. E' l'idea di conservare il bipolarismo, e di consentire non solo la governabilità, e quindi una maggioranza, ma anche una maggioranza che sia immediatamente eletta dal corpo elettorale. Ma in questo modo sfugge il vero problema che già il *Mattarellum* aveva palesato, cioè l'ingovernabilità. Questa legge elettorale finalizzata alla governabilità non riesce a perseguire l'obiettivo, perché così come il *Mattarellum* dava

luogo a coalizioni eterogenee – perché ci si metteva insieme per vincere nei singoli collegi – anche l'attuale legge porta all'aggregazione di coalizioni eterogenee. Per inciso c'è da notare che anche il ritorno al *Mattarellum* non risolverebbe la situazione. Potrebbe risolverla solo per quanto riguarda il problema del voto alle liste bloccate, ma non sul piano della governabilità. Il ritorno al *Mattarellum* non sarebbe una soluzione, né la soluzione.

Bisogna pensare ad altre vie. In generale si può osservare che la cultura del premio è figlia di una cultura che è ancora resistente in Italia, e cioè quella di voler costruire e fabbricare una democrazia maggioritaria con lo strumento del sistema elettorale, e in particolare con una strumentazione tecnica del sistema elettorale estremamente fragile e debole, controvertibile e irrazionale.

Non c'è un problema unicamente riguardante il sistema elettorale. Il problema è anche culturale e riguarda la costruzione stessa della nostra democrazia. È auspicabile che il nuovo comitato per le riforme istituzionali abbia consapevolezza di questa complessità di problemi: se sia preferibile un modello di democrazia maggioritaria e se sia preferibile avere una voce diretta del popolo nell'elezione dell'esecutivo. È necessario andare verso nuove soluzioni? All'interno della forma di governo parlamentare non esistono elezioni dirette, o *come se* dirette, dell'esecutivo. Mi correggo: esistono come se dirette, ma solo finché lo consente il sistema dei partiti. La democrazia immediata di Duverger è possibile solo se, come nel caso inglese, esistono due partiti maggioritari che si alternano al potere. Solo in questo caso sarà possibile affermare che l'elettore ha scelto il governo, perché ha dato la maggioranza di seggi a un solo partito. Solo finché esiste una mediazione partitica questo è possibile. Nel momento in cui i partiti vengono meno, il sistema dell'elezione diretta dell'esecutivo salta. L'esempio di ciò è riscontrabile in Inghilterra, dove questo sistema è stato in grado di mantenersi solo fino al 2010. Dopo questa data anche lì abbiamo un governo di coalizione post elettorale non deciso dagli elettori, ma deciso dai parlamentari dopo le elezioni.

In Italia sembra ormai esserci una fissazione nel voler costruire strumenti e attrezzature elettoralistiche, attraverso operazioni molto discutibili, soprattutto dal punto di vista dell'architettura costituzionale, la quale richiede necessariamente procedure molto più complesse di intervenire solo sul sistema elettorale. Queste procedure o sono il frutto della storia, come nel caso inglese, e per questo non sono imitabili o riproducibili, o sono frutto di ingegnerie istituzionali riuscite come il caso tedesco prima, e il caso francese dopo. È necessario muoversi tra queste due soluzioni. Il voler ignorare tutta questa complessità o comunque voler operare forzature solo con lo strumento elettorale ci ha portato invece alla situazione in cui siamo caduti oggi. Il bipolarismo e la democrazia maggioritaria non li ottengono solo con la riforma della legge elettorale.