

## Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale

*di Gustavo Zagrebelsky*

Di questa riforma elettorale monarchico-partitocratica, presentata come ritorno alla proporzionale, si è detto di tutto, perfino cose che, se fossimo in una situazione politica normale, sarebbero impensabili.

Se fossimo in una situazione politica normale, all'accusa rivolta alla maggioranza di aver imposto unilateralmente una riforma da essa sola voluta e per i suoi soli interessi, si sarebbe dovuto poter dire semplicemente: ascoltate qualcosa del dibattito parlamentare e toccherete con mano l'attenzione, l'approfondimento dei problemi e l'apertura agli argomenti dell'opposizione. E invece? Invece, la maggioranza è stata silente per tutto il tempo dei lavori (salve le dichiarazioni finali), limitandosi a imporre, votazione dopo votazione, come per mandato imperativo ricevuto, la mera forza del numero, in uno spettacolo perfino imbarazzante per l'istituzione parlamentare. Se fossimo in una situazione politica normale, alla denuncia di una legge che in extremis, avvicinandosi le elezioni, modifica le "regole del gioco", si sarebbe dovuto poter rispondere: è vero, la stabilità e la certezza, in materia elettorale soprattutto, sono valori istituzionali da preservare, ma particolari superiori ragioni hanno richiesto, eccezionalmente, ciò che, altrimenti, sarebbe stata una forzatura. E invece? Invece, si è risposto che questi sono semplici rilievi di opportunità e che la maggioranza aveva "sue" buone ragioni di opportunità.

Se fossimo in una situazione politica normale, ai timori molto seri che la riforma possa aumentare i pericoli di destabilizzazione istituzionale e di ingovernabilità del Paese, si sarebbero contrapposte ragioni specifiche, motivate sui meccanismi propri della legge che si andava ad approvare. E invece? Invece, si è risposto che, comunque, anche la legge attuale non è esente da rischi di questo genere, come se ciò fosse una giustificazione appropriata. Ora, al di là di tutto ciò e proprio sul punto della stabilità e della governabilità, la riforma contiene un'enormità tecnica, potenzialmente foriera di conseguenze politiche deleterie, su cui occorre insistere nel richiamare con forza l'attenzione.

E' necessario scendere in ostici dettagli. Si tratta dell'elezione del Senato. Sono ammesse alla competizione, regione per regione, le liste singole di candidati e le coalizioni di liste. All'esito del voto, si possono presentare queste due eventualità. (a) Se una lista o una coalizione di liste ha ottenuto il 55 % dei voti validi, nulla quaestio: si procede alla ripartizione dei seggi in modo proporzionale (col sistema del quoziente elettorale e dei maggiori resti), con clausole di sbarramento (fissate al 20% per le coalizioni, salvo che contengano liste singole che conseguano l'8%; al 3% per le liste coalizzate e all'8% per le liste non coalizzate). (b) Se il 55% dei voti validi non è raggiunto da alcuno, viene assegnato un premio regionale alla lista o alla coalizione che ha ottenuto più voti delle altre, purché raggiungano il 20% del totale. Il premio consiste in un numero di seggi ulteriore, sottratto alle altre liste o coalizioni, tale da raggiungere la quota del 55% dei seggi assegnati alla regione. All'interno della coalizione, la distribuzione del premio di maggioranza avviene, di nuovo, secondo il criterio proporzionale.

Dunque, il Senato, nel suo insieme, risulta dalla somma di tante quote di eletti regione per regione, secondo il criterio proporzionale. Ma, nelle regioni ove non esistono partiti o coalizioni di partiti abbastanza forti da raggiungere il 55% dei voti, si corregge il risultato, premiando la lista o la coalizione relativamente più forte, portandola, nell'ipotesi di massima correzione, addirittura dal 20% al 55%. Anche su questo passaggio della nuova legge si è avanzato il sospetto che gli attuali partiti di maggioranza abbiano voluto fare una legge a loro uso e consumo. Si è notato, ad esempio, che, col meccanismo descritto, la coalizione di centrosinistra, in alcune regioni del centro-Italia regolarmente ben al di là del 55%, non si avvantaggerebbe del premio. Viceversa, in altre regioni, il

centrodestra - che non è prevedibilmente maggioranza schiacciante in quasi nessun luogo - prevalendo anche di poco, ne approfitterebbe.

Lasciamo da parte i sospetti e limitiamoci a guardare la legge nella sua nuda realtà. Su quale logica si basa questa composizione del Senato? Innanzitutto sulla logica proporzionale. Ognuno (lista o coalizione) ottiene (percentualmente) in seggi quanto ha ottenuto in voti. In questa corrispondenza sta il suo principio di giustizia elettorale. E' una logica, però, se così si può dire, sminuzzata regione per regione. Sul piano complessivo, possono determinarsi risultati incongrui, che contraddicono l'idea di proporzione e chi ha raggiunto la maggioranza nella regione può poi trovarsi in minoranza al Senato. Questa, comunque, è la conseguenza di un sistema elettorale che, a differenza di quello per la Camera, non è a base nazionale. Un difetto, dunque, intrinseco alla divisione per regioni contro il quale, a meno di correttivi che tengano conto dei dati generali, non c'è niente da fare.

Su questa primaria configurazione del sistema elettorale si inserisce l'alterazione del premio di maggioranza, pensato per tener conto dell'esigenza di stabilità e di governabilità, esigenza riferita naturalmente all'assemblea nel suo complesso, cioè al Senato. Il premio non ha altra ragione. E' una ragione incontestabilmente forte, accettabile però alla duplice, ovvia, condizione che il premio non sia contraddittorio con la sua natura e che serva allo scopo. Entrambe le condizioni, invece, non sono assicurate nel nostro caso.

Innanzitutto, esso, da premio di maggioranza - cioè da incremento di seggi a favore della forza prevalente nell'elezione - può trasformarsi in premio alla minoranza. L'assegnazione del premio avviene nelle regioni, secondo i risultati regionali, pur consistendo la sua ragione d'essere nel rafforzamento non della maggioranza della componente senatoriale regionale, ma nel rafforzamento della maggioranza del Senato. Questo effetto è però del tutto casuale. Può accadere che forze politiche che si affermano con scarti minimi nelle regioni, e perciò sono largamente beneficate dal premio, prevalgano, nella rappresentanza complessiva al Senato, su altre che invece si affermano nelle regioni con le loro sole forze. E' ipotesi tutt'altro che irrealistica che partiti e coalizioni che hanno ottenuto globalmente più voti e che, in applicazione del solo sistema proporzionale senza premi, si troverebbero in maggioranza al Senato, si trovino invece a essere minoranza. E questo, non come conseguenza "naturale" del sistema elettorale a base regionale (ciò per cui, in mancanza di correttivi, non ci sarebbe niente da fare) ma precisamente proprio in virtù di un premio che si dice essere "di maggioranza" e che, invece, nella sede che sola interessa - il Senato - diventa "premio di minoranza"! Un risultato contro natura. In secondo luogo, i diversi premi di maggioranza distribuiti nelle regioni, confluendo nel Senato, non garantiscono affatto stabilità e governabilità: potrebbero avere tanto l'effetto di rafforzare un successo ottenuto nell'insieme dei collegi regionali, quanto quello perverso di impedire il raggiungimento della maggioranza di seggi che spetterebbe per effetto della sola distribuzione proporzionale; oppure i diversi "premi" potrebbero annullarsi reciprocamente, non servendo così a nulla. In ogni caso, questo cieco operare del premio di maggioranza potrebbe divaricare le maggioranze possibili al Senato e alla Camera dei deputati, dove il premio di maggioranza, che è previsto, opera diversamente, cioè su base nazionale. Dunque, effetti del tutto imprevedibili, in ipotesi non solo ininfluenti ma addirittura controproducenti rispetto allo scopo dichiarato di buon governo delle istituzioni.

Si dirà: la soluzione prescelta era obbligata dalla "base regionale" su cui il Senato deve essere eletto. Non è così. Altre soluzioni avrebbero potuto essere escogitate. E, comunque, in mancanza, meglio sarebbe stato addirittura lasciar cadere il premio. L'esito di tutta questa storia è un esempio preclaro di legge irrazionale. L'irrazionalità è un vizio di costituzionalità delle leggi. Si possono scegliere discrezionalmente gli obbiettivi legislativi ma si deve essere conseguenti. Per giurisprudenza di tutte le Corti costituzionali di questo mondo, il legislatore dissociato è incostituzionale perché le leggi bizzarre e contraddittorie non sono leggi. Il Cavallo di Caligola, nello Stato costituzionale di diritto, è e resta un cavallo e non diventa un senatore né, tanto meno, un legislatore; meno che mai, un riformatore delle istituzioni.

Il rimedio, ormai, può essere trovato solo nei successivi passaggi che il testo di legge affronterà prima della pubblicazione e dell'entrata in vigore. In questo caso non si può fare affidamento su altre garanzie; non si potrà dire, come in altre circostanze: non importa; ci penserà poi la Corte costituzionale. In Italia, le leggi possono essere giudicate dalla Corte solo dopo che hanno avuto applicazione: le leggi elettorali, dopo le elezioni delle nuove Camere. Ma il danno, allora, sarà irrimediabile. Annullare la legge già applicata e provocare la decadenza del Parlamento sarebbe inimmaginabile. Infatti, non è mai accaduto né da noi né altrove. La responsabilità dei soggetti chiamati a esercitare le loro funzioni prima dell'entrata in vigore di questa legge è dunque massima. Non la potrebbero dirottare su altri.

Si è detto all'inizio più volte: "se fossimo in una situazione normale". In un caso almeno, lo siamo stati in effetti, quando si è rigettata la norma a favore della rappresentanza femminile. Culture e interessi normali, abituali, si sono coalizzati per ribadire la posizione minoritaria delle donne in politica ed evitare quello che ai più deve essere sembrato un avventato salto nel buio. Ma l'art. 51, primo comma, della Costituzione, dice che la Repubblica promuove, tra uomini e donne, la pari opportunità di accesso alle cariche elettive. A meno di sostenere che tutto va bene lo stesso perché la Costituzione si è sbagliata dicendo "promuove", invece di "può promuovere, a piacimento", anche a questo proposito occorre un rimedio. Per la stessa ragione di prima, la responsabilità ricade solo su coloro che ancora possono intervenire nel procedimento legislativo in corso.