

La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014

di **Piero Pinna** - *Professore ordinario di diritto costituzionale presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Sassari.*

SOMMARIO: 1. *La volontà dell'elettore, l'elezione, l'orientamento politico del corpo elettorale e il premio di maggioranza.* 2. *La rappresentatività dell'eletto e il premio di maggioranza.* 3. *La cooptazione attraverso la lista bloccata.* 4. *La cooptazione aristocratica e la crisi di legittimazione del governo rappresentativo.*

1. *La volontà dell'elettore, l'elezione, l'orientamento politico del corpo elettorale e il premio di maggioranza.*

La sentenza della Corte costituzionale 1/2014 ha dichiarato incostituzionale il premio di maggioranza e le liste bloccate previsti dalla legge 270/2005 perché li ha ritenuti in contrasto con l'art. 67 (il parlamentare rappresenta la nazione), con l'art. 48 (l'uguaglianza del voto) e marginalmente o di conseguenza con altre disposizioni costituzionali.

A proposito della questione della rappresentatività, la Corte costituzionale afferma che la previsione di un premio di maggioranza senza predeterminazione di una soglia minima di voti o di seggi ottenuti per assegnarlo: a) produce «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica (...) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto»; b) consente «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare»; c) «determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea (...) eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica».

I rilievi sub a) e c) sono quantitativi e apparentemente uguali. Quindi censurano non la compressione o la divaricazione in sé, ma la loro misura eccessiva. Quello sub b) è qualitativo, sebbene anche questo attacchi non la compressione in sé, ma il fatto che la legge non ponga un limite. Tuttavia, il senso complessivo dell'obiezione è chiaro: non ponendo limiti al numero dei parlamentari eleggibili col premio, secondo la Corte costituzionale il sistema elettorale determina una eccessiva e perciò incostituzionale lesione della rappresentazione parlamentare.

Il rilievo della divaricazione tra la composizione del parlamento e la volontà espressa dagli elettori col voto, è ambiguo perché confonde aspetti diversi.

L'elezione può essere imputata soltanto alla volontà degli elettori. E' quindi palesemente illegittimo un sistema elettorale che consenta l'elezione di chi non è stato votato; e ciò a prescindere dalla misura dell'alterazione del voto. Sicché quando il sistema elettorale determina o consente una

contraffazione della volontà elettorale, non ha senso chiedersi se l'alterazione sia eccessiva o proporzionata. Sicuramente è insostenibile la rappresentatività democratica del parlamentare non eletto. Forse si può dire che è accettabile l'elezione di pochi parlamentari non votati abbastanza, cosicché nel complesso l'assemblea parlamentare rispecchia l'orientamento politico espresso dagli elettori. Ma questo è un altro discorso: implica l'interpretazione politica del voto e dell'elezione per stabilire se dal punto di vista della rappresentazione politica vi sia corrispondenza tra l'uno e l'altra, cioè se l'elezione corrisponde perlomeno abbastanza all'orientamento politico espresso dagli elettori col voto.

L'orientamento politico risultante dal voto non va confuso con la volontà del corpo elettorale, che è l'elezione. Il voto va interpretato per comprendere quale sia il suo significato politico. L'elezione di un candidato non è un'interpretazione, è una deliberazione, un fatto che vale come investitura alla carica quando è conforme alle regole dettate per l'elezione.

Il sistema elettorale stabilisce le regole del calcolo dei voti espressi dagli elettori e più in generale della deliberazione del corpo elettorale. In questo senso determina il risultato elettorale. Il risultato elettorale è inteso anche nel senso di esito del confronto tra le diverse parti politiche che hanno partecipato all'elezione. E così inteso, è determinato dal voto solo sino a un certo punto, perché su di esso incidono in misura assai variabile le condizioni politiche fattuali: il numero dei partiti, la conflittualità tra di essi e al loro interno, ecc. Quindi rappresenta il voto in modo approssimativo. Comunque deve essere tale da offrire secondo il principio democratico una sufficiente legittimazione al governo rappresentativo.

Le regole che disciplinano la formazione della volontà del corpo elettorale, cioè l'elezione, invece devono garantire che sia eletto chi è scelto dagli elettori. L'elezione è tale se corrisponde perfettamente, e non più o meno, alla volontà manifestata dagli elettori col voto. La costituzione non prevede quale maggioranza occorre, cioè quanti voti in più servono, per l'elezione. Dispone tuttavia che il voto è uguale. Il significato di questa disposizione non va confuso con quello generale dell'uguaglianza davanti alla legge. Questa, infatti, è un'uguaglianza relativa: i cittadini sono resi uguali sotto alcuni profili rilevanti per il raggiungimento delle finalità legittime perseguite dalla legge. I voti invece non possono essere discriminati in nessun modo e per nessuna ragione. L'affermazione che un voto è uguale a un altro vuol dire non che i voti sono simili, come gli uomini davanti alla legge, ma che hanno lo stesso valore. Sono equivalenti. Ciascun voto conta uno, a prescindere da chi l'abbia espresso e da chi l'abbia ricevuto. Qualsiasi rapporto si stabilisca tra i voti ottenuti e l'elezione, in ogni caso deve essere eletto chi abbia ottenuto più voti, considerando pari a uno le preferenze ottenute da ciascuno candidato o lista di candidati. Altrove ho argomentato diffusamente questa interpretazione e l'incompatibilità del premio di maggioranza con l'uguaglianza del voto (*Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quaderni cost.*, 2013, 471 ss.). Qui mi limito a osservare che, se ciò è vero, la Corte costituzionale cade in errore quando implicitamente ammette la possibilità di una divaricazione lieve, non eccessiva, tra la composizione dell'organo elettivo e la volontà degli elettori manifestata col voto. Il sistema elettorale viola il principio dell'uguaglianza del voto, quando consente una contraffazione della volontà degli elettori; e la violazione c'è sempre, pure quando la falsificazione è moderata o minima. Infatti, se il sistema di calcolo altera la volontà degli elettori, viene eletto chi non è stato preferito dagli elettori, sopravvalutando i voti espressi a suo favore.

2. La rappresentatività dell'eletto e il premio di maggioranza

Il fatto di essere stato eletto dai cittadini rende il parlamentare rappresentativo e quindi democraticamente legittimato a governare? La risposta a questa domanda è particolarmente complessa e qui la posso articolare soltanto per brevi cenni.

Con una buona approssimazione, si può dire che chi non è stato eletto non è rappresentativo, accogliendo l'idea secondo cui la rappresentanza politica democratica è un rapporto reale o sostanziale e non ideale o formale tra il rappresentante e il rappresentato. E' un'idea non scontata, ma il suo fondamento democratico può essere percepito intuitivamente. Il discorso diventa molto complicato, se sviluppando questa idea, si ritiene che l'elezione sia una condizione necessaria ma non sufficiente della rappresentanza democratica. Da questo punto di vista, il cittadino con il voto sceglie non solo i governanti, ma anche un orientamento politico, ossia eleggendo i rappresentanti sceglie una delle varie linee politiche in competizione. Perciò i governanti sono responsabili politicamente, rappresentano un progetto politico e sono impegnati a realizzarlo durante il mandato.

Seguendo questa impostazione, l'elezione dei candidati esprime un indirizzo politico, che deve essere rappresentato dal risultato elettorale: la composizione politica dell'organo elettivo, in questo senso i voti espressi, considerando l'appartenenza partitica o l'orientamento politico degli eletti, deve corrispondere alle preferenze manifestate dagli elettori col voto. In altri termini, il risultato elettorale deve rappresentare la politica scelta dagli elettori col voto. E' evidente che così inteso, esso non possa rispecchiare fedelmente il voto: in quanto rappresentazione comporta un'inevitabile approssimazione delle molteplici preferenze politiche degli elettori, in particolare la ripartizione dei seggi non può corrispondere perfettamente al diverso consenso riscosso tra le varie proposte politiche offerte agli elettori. Pertanto si può pretendere non che i seggi attribuiti a un partito politico siano equivalenti ai voti ottenuti, ma che vi sia proporzione tra questi e quelli; e se non c'è proporzione, allora si può sostenere che c'è una compressione eccessiva della funzione rappresentativa. Soltanto se eccesso significa sproporzione è possibile la formulazione di una regola che deve essere rispettata dal sistema elettorale. Altrimenti non si capisce quale sia la misura dell'eccedenza, che rende illegittima la disciplina della formula elettorale. Neppure è possibile determinare quale deve essere la soglia minima di voti che deve essere raggiunta per godere del premio di maggioranza, né l'entità dello stesso premio di maggioranza.

L'unica regola che si può enunciare è che il premio va limitato o, per usare le parole della sentenza che commento, non deve consentire «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare». Non si sa dove vada segnato questo limite, quindi non si può formulare alcuna regola al riguardo, se ci si ferma a un criterio quantitativo. Per uscire dal vicolo cieco cui conduce il discorso quantitativo sull'eccedenza, non c'è altro modo che volgerlo in questo senso qualitativo: il risultato elettorale è rappresentativo della volontà politica degli elettori quando c'è proporzione tra i voti espressi e i seggi attribuiti. Per fondare questa regola non c'è bisogno di sostenere che la Costituzione impone il sistema elettorale proporzionale. Basta, più semplicemente, considerare la proporzionalità come il principio che assicura la migliore o l'ottimale rappresentazione dell'orientamento politico degli elettori. Il sistema elettorale proporzionale, quindi, va preferito ad altri, ma sono ammesse deviazioni in senso maggioritario, cioè eccezioni giustificate; e queste eccezioni al principio della rappresentanza proporzionale vanno sindacate, come di consueto, sotto il profilo della ragionevolezza, testandone la necessità, l'idoneità e la proporzionalità, secondo la finalità da esse perseguita.

3. La cooptazione attraverso la lista bloccata.

Pure la previsione della ‘lista bloccata’ è giudicata dal punto di vista della rappresentatività. E neppure qui mancano le ambiguità, determinate dalla confusione di diverse strategie argomentative.

Il punto fondamentale dell’argomentazione «è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini». Sembrerebbe, dunque, che l’incostituzionalità dipenda dall’assenza del voto di preferenza, tanto è vero che la sentenza di accoglimento sul punto è additiva, riguarda la parte in cui non consente all’elettore di esprimere una preferenza per i candidati.

Senonché, nella motivazione si considera anche il fatto che al cittadino viene imposto «di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori»; e ciò rende «la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l’effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l’effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)». Sembrerebbe, dunque, che il motivo dell’incostituzionalità sia la non conoscibilità effettiva dei candidati. E a questo punto non si capisce se il voto di preferenza sia la soluzione costituzionalmente (o a rima) obbligata – dato che oltretutto non si spende neppure una parola per argomentarla – o se di esso si possa fare a meno quando i candidati siano effettivamente conoscibili, ad esempio grazie al fatto che la lista bloccata è poco numerosa e le circoscrizioni elettorali sono piccole.

In questo modo, vengono nuovamente confuse cose diverse.

Il sistema della lista bloccata previsto dalla legge 270/2005 determina l’elezione non del candidato che ha ottenuto più voti, ma di chi è stato collocato nei primi posti della lista, quindi è scelto non dagli elettori, ma dai presentatori della lista. L’uguaglianza del voto, intesa nel senso che ho illustrato, è palesemente violata, poiché i candidati della lista sono discriminati in base non al voto, ma alla posizione occupata nella lista. Sarebbe rispettata se fossero eletti tutti i candidati della lista e non soltanto alcuni, poiché la loro elezione sarebbe determinata dalla preferenza manifestata dall’elettore; e in questo caso rilevarebbe il numero dei candidati della lista per stabilire se all’elettore sia consentito scegliere veramente. Ma quando l’elezione avviene in virtù della posizione assegnata nella lista, il voto dell’elettore non è coartato o inconsapevole; non c’è! Al posto dell’elezione c’è la cooptazione e le liste corte o le circoscrizioni piccole non possono correggere questo difetto.

Come ho già detto, chi è eletto senza essere votato dagli elettori non può essere definito un rappresentante secondo il principio democratico. Gli manca dunque la legittimazione a governare; e ciò si aggrava nell’eventualità che debba l’elezione all’attribuzione dei seggi in premio alla lista cui egli appartiene, quindi ai seggi regalati dal sistema elettorale invece che ai seggi guadagnati col voto.

Anche la questione della conoscibilità dei candidati tocca la legittimazione del governo rappresentativo, poiché concerne specificamente la democraticità dell’elezione. Si pone se si accoglie la concezione secondo cui la democrazia richiede che il potere sia esercitato concretamente dal popolo, la quale implica che l’elettore possa effettivamente scegliere, in modo consapevole e meditato, tra diverse possibilità. Le liste corte e i collegi di piccole dimensioni facilitano molto il conseguimento di questo risultato. Soprattutto l’identificazione del collegio elettorale con una piccola comunità – la lista corta ne è una conseguenza: essendo molti, a ciascun collegio possono

essere attribuiti pochi seggi – favorisce il successo di candidati della comunità, che quindi hanno un rapporto personale, costante e diretto con gli elettori.

4. *La cooptazione aristocratica e la crisi di legittimazione del governo rappresentativo.*

Infine, un'osservazione generale.

La cooptazione aristocratica, invece dell'elezione democratica, tende a diventare sistematica e diffusa. E ciò mette in pericolo la legittimazione di tutti i governanti, pure di quelli eletti, particolarmente quando queste regole giuridiche si collocano in un contesto ambientale di destrutturazione del partito politico, della quale è un fattore importante la circostanza sempre più frequente che sia il *leader* a scegliere il proprio partito, cooptando il gruppo dirigente, invece che il partito a scegliere il proprio *leader*.

I Gruppi dirigenti dei partiti, quindi i parlamentari e i governanti in genere, scelti dai capi per la loro fedeltà e non selezionati attraverso la competizione democratica dell'elezione, si rivelano mediocri, incapaci di un'elaborazione politica adeguata alla complessità dei problemi di governo; privi di ambizione politica, agiscono mossi dalla preoccupazione prevalente dell'autoconservazione, quindi si sottraggono al confronto e al dibattito sulle idee e i progetti politici. E così il governo rappresentativo perde non solo legittimità ma anche capacità di direzione politica, cioè di elaborazione e realizzazione dell'interesse generale.