

# LEGGE ELETTORALE E QUESTIONE DI FIDUCIA

Di seguito alcune argomentazioni che ritengo utile condividere per argomentare il perché l'apposizione della questione di fiducia sulla legge elettorale è legittima e giusta non solo sotto il profilo strettamente formale, ma anche per ragioni di natura politica e di opportunità. Per comodità ho indicato sei punti che ritengo fondamentali, partendo da una loro enunciazione sintetica per poi sviluppare ciascuno di essi con argomentazioni leggermente più approfondite.

## Sintesi per punti

### **1. Piena legittimità della questione di fiducia sulla legge elettorale**

Non vi è alcuna norma che impedisca l'apposizione della fiducia sulla legge elettorale. E' fuorviante e sbagliato il riferimento all'articolo 72 comma 4 della Costituzione, che con la definizione di "procedura normale" per le leggi elettorali esclude la possibilità che esse siano approvate in sedi deliberanti in commissione o con altre vie. Nel gennaio del 1990, l'allora presidente della Camera, Nilde Iotti, sancì la piena legittimità della questione di fiducia in materia elettorale (si votarono 4 fiducie votate sulla legge per l'elezione diretta dei sindaci).

### **2. La legge elettorale come priorità del PD e della legislatura**

Il parlamento ha sancito come prioritario il cambio della legge elettorale sin dall'inizio della legislatura. Fu una delle ragioni per cui il presidente Giorgio Napolitano accettò la rielezione e fu posta come priorità sia dal Governo Letta (commissione di saggi nominati da palazzo Chigi) che dal Governo Renzi al momento del loro insediamento.

### **3. I precedenti: le altre leggi elettorali 'nazionali'**

Questa è la quinta volta da quando è nata la Repubblica che il parlamento vota una legge elettorale. I precedenti sono quelli del '48, del '53 (approvata con voto di fiducia), nel '93 (la legge "Mattarella" approvata senza voti segreti per accordo tra tutti i gruppi) e nel 2005 (il 'Porcellum')

### **4. Il voto segreto**

Numerosissimi Governi politici sono stati fatti cadere nella segretezza del voto, senza alcuna assunzione di responsabilità chiara ed esplicita di fronte agli elettori. Viene da chiedersi non se sia opportuna la fiducia, ma piuttosto se sia ancora ammissibile che ancora oggi una materia come quella elettorale sia assoggettabile al voto segreto.

### **5. Perché la fiducia**

Con la questione di fiducia sulla legge elettorale, il Governo compie un atto non solo pienamente legittimo, ma politicamente giustificato dalla priorità che il PD e il parlamento hanno dato alla legge elettorale; definendola una delle ragioni per cui questa legislatura è iniziata, nonostante le note difficoltà. Gli impegni assunti in sede nazionale ed europea sulle riforme 'di sistema', non permettono un ulteriore rinvio o peggio fallimento.

### **6. Cosa è democratico e cosa non lo è?**

Per criticare la questione di fiducia si stanno usando toni inaccettabili, evocando persino la deriva autoritaria e anti-democratica. E' più democratico prendere una decisione nell'estrema chiarezza del voto di fiducia su un testo lungamente discusso, o approvare una legge elettorale con l'80% di voti segreti e il rischio reale e concreto di arrivare all'ennesimo fallimento senza alcuna assunzione di responsabilità perché 'coperta' dalla segretezza del voto? La risposta è, per me, scontata.

*Di seguito i punti di cui sopra vengono "esplosi" e approfonditi con un maggior numero di argomentazioni e riferimenti storici e normativi.*

# LEGGE ELETTORALE E QUESTIONE DI FIDUCIA

## 1. Piena legittimità della questione di fiducia sulla legge elettorale

*Non vi è nessuna norma di rango costituzionale né di rango ordinario né di natura regolamentare che preveda che le leggi elettorali rientrino tra quelle materie sulle quali il Governo non possa apporre la questione di fiducia. La Costituzione regola solo mozione di fiducia e mozione di sfiducia. L'articolo 72 comma 4 che stabilisce si svolta "procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera" per le leggi elettorali, è teso ad escludere che esse possano essere approvate direttamente in commissione.*

E' bene cominciare da questa premessa nell'esaminare la condizione in cui ci apprestiamo ad approvare l'Italicum. A questo si aggiunge quanto dichiarato dalla presidente della Camera dei Deputati durante la seduta del 28 aprile 2015, nel corso del dibattito sviluppatosi dopo l'apposizione della fiducia da parte del Governo sul testo della nuova legge elettorale. *"Il Governo può, per prerogativa costituzionale, porre in ogni fase del procedimento legislativo la questione di fiducia, individuandone l'oggetto (...)"*, ha spiegato la presidente Boldrini. L'articolo 116, comma 4, del Regolamento, infatti, prevede una serie di eccezioni al principio della libera apposizione della questione di fiducia, tra le quali la sua non apposizione su *"argomenti per i quali il regolamento prescrive votazioni per scrutinio segreto"*. Tale norma, tuttavia, è stata costantemente interpretata come riferibile alle sole votazioni per le quali il Regolamento prescrive "obbligatoriamente" il voto segreto, e non per quelle, come la legge elettorale, per le quali il voto segreto può essere **facoltativamente** richiesto.

Dopo la modifica dell'articolo 49 del Regolamento con la quale si opprimevano i numerosi casi di scrutinio segreto obbligatorio, fino ad allora previsti, la questione fu nuovamente affrontata. **Il 24 gennaio del 1990, l'allora Presidente della Camera, Nilde Iotti**, sollecitata da più parti sul tema, ebbe occasione di affermare che *"pur ritenendo giusto esaminare il più presto possibile i rapporti tra le modifiche all'articolo 49 [voto segreto] e l'articolo 116 [questione di fiducia]"*, solo una *"esplicita modificazione del quarto comma dell'articolo 116"* potrebbe consentire di *"limitare l'esercizio di quella che, attraverso una consolidata consuetudine, si è affermata come prerogativa del Governo"*, ossia la questione di fiducia. Come è noto dal 1990 ad oggi il quarto comma dell'articolo 116 non è mai stato oggetto di modifica.

Si può dunque affermare senza timore di smentita che ad oggi la questione **"dell'illegittimità" o "dell'incostituzionalità" dell'avvenuta apposizione della fiducia sulla legge elettorale non poggia in realtà su alcuna solida base giuridica.**

## 2. La legge elettorale come priorità

Il legittimo e assolutamente necessario diritto di critica deve convivere con il principio della decisione politica da parte della maggioranza parlamentare. Sono le decisioni a maggioranza a tenere viva e vitale la democrazia parlamentare. Partendo dal presupposto che questo principio deve valere a prescindere dagli equilibri politici di oggi, che sono diversi da quelli di ieri e che non è detto restino gli stessi anche domani. Che la legge elettorale sia una priorità di questo governo e della maggioranza che lo sostiene, è tema posto fin dal discorso di insediamento di questo Governo e del precedente, entrambi nati per espressione diretta del Partito Democratico e da esso direttamente guidati e sostenuti. Senza dimenticare il monito (tra i tanti) del presidente emerito **Giorgio Napolitano** lanciato nel suo discorso di giuramento per il secondo mandato da presidente della Repubblica, pronunciato il 22 aprile 2013. *"Imperdonabile resta la mancata riforma della legge elettorale del 2005"*, disse il presidente invitando deputati e senatori *"a rivedere in particolare la norma relativa all'attribuzione di un premio di maggioranza senza che sia raggiunta una soglia minima di voti o di seggi"*.

Nei fatti la questione di fiducia altro non è che uno strumento nella mani del Governo per verificare la tenuta della propria maggioranza su questioni ritenute prioritarie per la sopravvivenza del Governo stesso. Politicamente non sfugge a nessuno quanto prioritario sia per il PD l'approvazione di questa legge elettorale.

## 3. I precedenti: le altre leggi elettorali 'nazionali'

In questi giorni sentiamo parlare dell'apposizione della fiducia sulla legge elettorale come di "un fatto con rarissimi precedenti nella storia". E' vero. Tuttavia si dimentica di ricordare che **dal 1946 ad oggi questa è la quinta volta che il Parlamento è impegnato nell'approvazione di una nuova legge elettorale** per le elezioni nazionali. Vediamo i quattro precedenti.

1) Nel gennaio del 1948 viene recepito, con la legge 6 del 20 gennaio, il decreto luogotenenziale del 1946 che introduceva una legge elettorale proporzionale, la prima legge per l'elezione del parlamento repubblicano.

2) La legge 31 marzo 1953, n. 148, (cd. legge truffa) approvata con **l'apposizione della fiducia de parte del Governo guidato da Alcide De Gasperi**, che modifica la legge del 1948 attribuendo un premio di maggioranza di 380 seggi alle liste collegate tra loro che, in tutto il territorio nazionale, avessero raccolto la metà più uno del totale dei voti validi attribuiti a tutte le liste. Tale legge prevedeva che se nessuna coalizione avesse superato la metà dei voti validi, si sarebbe applicato il riparto in maniera proporzionale previsto dal sistema previgente. Tale legge, **approvata con l'apposizione del voto di fiducia**, non ha mai trovato applicazione, non essendo stato raggiunto il premio di maggioranza nelle elezioni che si tennero il 7 giugno del 1953. Questo sistema venne successivamente abrogato con la legge 31 luglio 1954, n. 615, che ripristinò in ogni sua parte il sistema elettorale precedente.

3) Il 4 agosto del 1993 vennero approvate le leggi 276 e 277 del 1993 (cd. "Leggi Mattarella"), che trasformano il sistema proporzionale in un sistema misto, a prevalenza maggioritario. **Durante l'esame in parlamento, grazie ad un accordo all'unanimità tra tutti i gruppi**

parlamentari, si decise di votare l'intero provvedimento a voto palese. Come conseguenza di questo accordo, non fu posta la questione di fiducia.

4) Dopo vari tentativi di “correzione” della legge Mattarella si arriva all'approvazione della legge n. 270 del 2005, cd. Porcellum. Anche nel caso di questa legge, a lungo il Parlamento esaminò proposte di legge relative a possibili correzioni del sistema di scorporo, e all'ultimo momento, tramite un paio di emendamenti al provvedimento in esame, si cambiò la legge elettorale, tornando ad un sistema elettorale proporzionale con liste bloccate.

In definitiva, nei quattro precedenti di approvazione di nuove leggi elettorali in epoca repubblicana, si è votato due volte senza voto segreto (la legge del '48 e quella del '93) e una volta con il ricorso alla fiducia (quella del '53). In questa rapida analisi, si tralasciano i casi di leggi elettorali per altri livelli (ad esempio quelli degli enti locali, per le cui leggi elettorali sull'elezione diretta del sindaco nel 1990 vennero poste 4 fiducie, autorizzate dalla presidenza della Camera di allora, guidata da Nilde Iotti).

#### 4. Il voto segreto

Occorrerebbe piuttosto interrogarsi sull'opportunità che una materia come quella elettorale, sia ancora ampiamente assoggettabile a scrutini segreti che, come è noto, lungi dall'attribuire trasparenza alle azioni politiche finendo per alimentare spesso azioni nascoste e censurabili. Nella vita parlamentare vi sono stati numerosissimi Governi politici nella segretezza del voto, senza alcuna assunzione di responsabilità chiara ed esplicita di fronte agli elettori, e senza che i cittadini ne potessero neppure comprendere le reali motivazioni, con il conseguente discredito e la delegittimazione che ne è derivata per le stesse istituzioni parlamentari.

Peraltro nel 1993, quando venne votata la legge poi ribattezza “Mattarellum”, per esplicita scelta di tutti i gruppi parlamentari presenti alla Camera si evitò di richiedere il voto segreto. Tutti i voti vennero effettuati a viso aperto, nonostante il regolamento di allora su questo punto fosse lo stesso di oggi. Per l'Italicum, su poco meno di 100 emendamenti presentati, per oltre l'80% dei voti era stato richiesto il voto segreto.

#### 5. Perché la fiducia

Con la scelta di apporre la fiducia il Governo non solo mette in discussione apertamente, senza sotterfugi, la propria responsabilità politica di fronte alla Camera dalla quale ha ottenuto la fiducia iniziale; ma in presenza di un provvedimento ritenuto essenziale per il programma della maggioranza che lo sostiene e del Governo stesso, ne mette in discussione la propria permanenza in carica essendo la legge elettorale punto fondamentale delle complessive ‘riforme strutturali’ che ci siamo impegnati ad attuare. Nel caso della legge elettorale questo atto di assoluta trasparenza ha un senso politicamente maggiore legato al fatto che su questo identico testo il 27 gennaio 2015, esattamente tre mesi fa, il Senato si è espresso ad ampia maggioranza (superiore a quella della sola maggioranza). Non poteva essere altrimenti data la partecipazione alla stesura del testo, oltre che di tutti i gruppi di maggioranza, anche di Forza Italia. Il cambio di posizione di Forza Italia, legato al fatto che si è votato un presidente della Repubblica non gradito, non poteva giustificare un cambio di rotta. Anche perché i due passaggi parlamentari precedenti, il primo alla Camera e soprattutto il secondo al Senato, hanno profondamente modificato il testo in esame. Moltissime delle obiezioni proclamate dalle opposizioni in dichiarazione di voto in prima lettura alla Camera, sono diventate poi oggetto di emendamenti approvati al Senato nel testo di cui era relatrice la senatrice Anna Finocchiaro. Il cd. *porcellum*, pur in assenza di voto di fiducia, venne approvato in soli 5 giorni, senza alcun autentico arricchimento derivante da una sana dinamica parlamentare.

#### 6. Cos è democratico e cosa non lo è?

Molte obiezioni in queste ore fanno riferimento al fatto che l'apposizione della fiducia comprime la libertà del parlamento, viola la democrazia o sarebbe una invasione di campo del Governo. Sono fermamente convinto che sia molto più democratico un voto di fiducia in trasparenza e nella massima chiarezza su un testo che è frutto di un lungo, complesso e ricco *iter parlamentare* e prima ancora di un approfondito lavoro di due commissioni di saggi (prima nominati dalla presidenza della Repubblica e poi dalla presidenza del Consiglio) piuttosto che una legge sottoposta per oltre l'80% delle sue votazioni finali al segreto dell'urna. Con l'eventualità, tutt'altro che peregrina, di assistere all'aggregazione di minoranze assai diverse ed eterogenee, che nulla avrebbero avuto in comune se non l'abbattimento del Governo in carica.

Il 17 gennaio del 1953, in un importante discorso tenuto alla Camera dopo l'apposizione della fiducia sulla proposta di legge elettorale, l'allora presidente del Consiglio, **Alcide De Gasperi**, pronunciò queste parole, che mi paiono attuali. Siamo intervenuti “*con una impostazione di fiducia perchè ci trovavamo dinanzi, non ad un rallentamento della macchina, ma già al sabotaggio, all'insabbiamento della macchina. E noi non avevamo altra alternativa, onorevoli colleghi, tranne la resa senza condizioni innanzi all'abuso del regolamento, innanzi alla negazione del principio, che è fondamentale per la convivenza tra maggioranza e minoranza, e cioè che la minoranza ha diritto alla critica e la maggioranza ha diritto alla decisione.*” Alcide De Gasperi, 17 gennaio 1953.

Roma, 30 aprile 2015

Marco Di Maio