

A lei eleitoral entre instâncias de representação e requisitos de governabilidade: o caso italiano

La legge elettorale tra istanze di rappresentanza ed esigenze di governabilità: il caso italiano¹

Ida Angela Nicotra²

RESUMO:

A legislação eleitoral exige que se busque o maior consentimento possível por parte dos partidos políticos. Seria oportuno que a regulamentação do voto nas competições políticas fosse incluída dentro da categoria de leis orgânicas, seguindo o exemplo de outros ordenamentos, a ser modificada por meio de maiorias qualificadas, para que o voto dos partidos de oposição também possa ser determinante. Uma boa lei eleitoral deve visar aos objetivos de representatividade e governabilidade. É necessário dispor de um mecanismo de cláusula de barreira para evitar a fragmentação política excessiva, um bônus de maioria que permita que o partido ou coligação vencedor das eleições possa contar com uma sólida maioria parlamentar para executar a agenda do governo. No entanto, é muito provável que uma nova lei eleitoral não seja suficiente por si só para garantir que o sistema político possa funcionar de modo confiável e eficiente. É necessário trabalhar em duas frentes paralelas e reconsiderar a arquitetura constitucional deixando para trás o sistema bicameral paritário.

Palavras-chaves: *Lei eleitoral. Lei Porcellum. Lei Italicum. Sistemas de voto.*

¹ Tradução de Ernesta Ganzo. Revisão de Roseli Dornelles dos Santos.

² Professora titular de Direito Constitucional (Universidade de Catania, Itália e Universidade Lumsa, Palermo, Itália) e de Direito Ambiental (Universidade de Catania, Itália). Mestrado em Estudos Jurídicos do Meio Ambiente (*Istituto Superiore Europeo "Studi giuridici ed economici e ambientali — Piero Calamandrei"*, Florença, Itália). Doutorado em Direito Público, (Universidade Federico II de Nápoles, Itália). Autora de vários livros e palestrante convidada ao Seminário Internacional Constituição e Direitos Políticos, organizado pela Escola Judiciária Eleitoral "Juiz Erineu João da Silva", realizado em Florianópolis em abril de 2014. Disponível em: <<http://associazionedeicostituzionalisti.it/curriculum/NICOTRA.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

SOMMARIO

La legislazione elettorale impone la ricerca della maggiore condivisione possibile da parte dei partiti politici. Sarebbe opportuno far rientrare la disciplina di voto per le competizioni politiche all'interno della categoria delle leggi organiche, sull'esempio di altri ordinamenti, da modificare con maggioranze qualificate, affinché possa essere determinante anche il voto dei partiti di opposizione. Gli obiettivi cui una buona legge elettorale deve tendere sono la rappresentatività e la governabilità. Occorre predisporre un meccanismo di soglia di sbarramento per evitare l'eccessiva frammentazione politica, un premio di maggioranza che consenta al partito o alla coalizione che vince le elezioni di poter contare su una solida maggioranza parlamentare per realizzare l'agenda di governo. Tuttavia è assai probabile che una nuova legge elettorale da sola non sia sufficiente per assicurare che il sistema politico possa funzionare in modo credibile ed efficiente. Bisogna procedere su binari paralleli e rivedere l'architettura costituzionale con il superamento del sistema bicamerale paritario.

Parole chiavi: *Legge elettorale. Legge Porcellum. Legge Italicum. Sistemi di voto.*

I O REVEZAMENTO DO DIA DE SAN VALENTIM³: RENZI RECEBE O BASTÃO DAS MÃOS DE LETTA E CHEGA AO PALÁCIO⁴ POR UM ATALHO, SEM PASSAR PELO VOTO POPULAR... PORQUE AINDA NÃO HÁ UMA LEI ELEITORAL

A situação política italiana arruinou-se repentinamente, em razão da proposta [de formação de um novo governo] votada pela direção nacional do Partido Democrático italiano [PD], aprovada por larga maioria e transmitida ao vivo, que se traduz em um voto de substancial desconfiança ao governo Letta⁵. Decisão tomada com o claríssimo objetivo de abrir, sem demora, o caminho para o Executivo a ser liderado por Matteo Renzi.

O episódio, ocorrido exclusivamente dentro do próprio PD [Partido Democrático italiano] e sem qualquer moção de desconfiança nas casas parlamentares⁶, levanta, em primeiro lugar, a questão sobre a composição

3 N.T. Dia de São Valentim (ou Dia dos Namorados, comemorado em 14 de fevereiro em muitos países). Refere-se ao dia 14 de fevereiro de 2014, especificamente, dia em que o chefe de governo Enrico Letta apresentou sua demissão da Presidência do Conselho de Ministros.

4 N.T. Referência ao Palácio Chigi, sede do governo italiano, aludindo à Presidência do Conselho de Ministros.

5 CAZZULLO, A. *La resa di San valentino. Così Renzi ha sfiduciato Letta*. In: *Il Corriere della Sera*, 14 de fevereiro de 2014.

6 Lucia Annunziata, bastante crítica acerca do método utilizado, em *Una crisi drammatica, una gestione ridicola*, (13 de fevereiro de 2014), publicado nas páginas do *Huffington Post*, questiona-se sobre "o que teria dito o PD e toda a opinião democrática se tivesse sido Berlusconi a conduzir desta forma uma ida até Palácio Chigi".

de um governo que não obteve qualquer legitimidade popular. Esclarecendo: não que este seja um caminho constitucionalmente obrigatório, pois a forma de governo na Itália é de tipo parlamentar, mas certamente desperta certa perplexidade a contingência que, depois dos governos de Monti e de Letta⁷, também para o governo Renzi não tenha sido possível consultar os eleitores, confiando-lhes a decisão sobre as propostas políticas e os candidatos à liderança do País. Sobretudo porque, provavelmente, era de se esperar que a principal figura política das “eleições primárias”⁸ chegasse ao Palácio Chigi arrebatando uma clara vitória eleitoral e não por causa de uma direção nacional do partido, convocada com o objetivo específico de retirar o apoio a um Executivo liderado por um representante do próprio Partido Democrático italiano⁹.

A “guerra relâmpago” entre o secretário-geral do PD [Matteo Renzi] e o agora ex-primeiro-ministro [Enrico Letta], que acabou provocando a imediata e irrevogável renúncia deste último¹⁰, se, por um lado, despertou embaraço na opinião pública em face de uma manobra “que dificilmente deixaria de ser considerada como palaciana”¹¹, ocorrida sem passar pelo teste das eleições para chegar ao poder¹², por outro lado torna ainda mais urgente a aprovação de uma lei eleitoral que permita a volta às

7 N.T. Enrico Letta, convidado pelo presidente da Itália, Giorgio Napolitano, a formar um governo de coalizão, tomou posse no cargo de Presidente do Conselho de Ministros (Chefe de Governo) em 28 de abril de 2013, sucedendo ao tecnocrata Mario Monti. Em 14 de fevereiro de 2014 apresentou sua demissão.

8 N.T. Na Itália, as “eleições primárias” podem ocorrer dentro dos próprios partidos e os candidatos disputam os cargos de secretário-geral e dirigentes do partido. Nas eleições primárias do Partido Democrático ocorridas em 8 de dezembro 2013, Matteo Renzi foi eleito secretário-geral do partido com 67,55 % dos votos, o equivalente a 1.895.332 votos.

9 C. Martinetti, *Leterna anomalia italiana*, em *La Stampa*, editorial do dia 14 de fev. de 2014.

10 A nota com o anúncio da demissão apareceu no site do Palácio Chigi, apenas cinco minutos depois das decisões tomadas pela Direção nacional do PD: “Informe o Presidente da República, Giorgio Napolitano, da minha vontade de ir amanhã até o Quirinal para apresentar minha demissão do cargo de Presidente do Conselho de Ministros”, em www.palazzoehigi.it, 13 de fevereiro de 2014. O primeiro-ministro Letta considerou que, na falta do apoio determinante do principal componente da maioria ao governo, uma passagem parlamentar formal não poderia oferecer elementos tais que pudessem induzi-lo a desistir da demissão, até porque, de qualquer forma, ele não estaria disponível para presidir governos apoiados por hipotéticas maiorias variadas. “[...] O Presidente da República pode apenas tomar conhecimento da posição expressa pelo Presidente do Conselho: o Parlamento poderá sempre manifestar-se sobre as origens e as motivações da crise quando for chamado a dar o voto de confiança ao novo governo. O mesmo procedimento, ademais, foi utilizado quando as demissões dos respectivos governos foram apresentadas ao Chefe do Estado, sem prévia comunicação às Câmaras, por parte do Presidente Berlusconi e do Presidente Monti durante a legislatura anterior [...]”, como é possível ler no Comunicado ao Quirinal relativo às Consultas ao Quirinal em relação às demissões do governo Letta, 14 de fevereiro de 2014.

11 Neste sentido, FRANCO, M. Un passaggio opaco, em *Corriere della Sera*, 14 de fevereiro de 2014.

12 Neste sentido é possível ler as interessantes reflexões de E. Mauro, *Lazzardo dell'acrobata*, em *La Repubblica*, 14 de fevereiro de 2014.

urnas, garantindo uma vitória clara em favor de uma liderança e de uma maioria de governo.

A nomeação do prefeito de Florença a Chefe de Governo por parte do Chefe de Estado, depois de rápidas consultas¹³ ocorridas em um curtíssimo lapso de tempo, abre a delicada fase de elaboração do programa de governo a ser acordado com os aliados, com os quais é necessário chegar a um acordo firme e duradouro¹⁴.

Na verdade, embora o atual Presidente do Conselho de Ministros tenha expressado a intenção de firmar um *patto di legislatura*¹⁵ [acordo de duração de legislatura] com os aliados de coalizão até o termo do mandato das Câmaras, que ocorrerá em 2018, não é de se excluir que, por algum imprevisto, tenha que se recorrer às urnas em um prazo menor.

A esse respeito, por outro lado, o Presidente da República reiterou novamente ter efetuado as consultas entre os grupos parlamentares, no menor tempo possível, “com o objetivo de encaminhar a complexa etapa sucessiva, que deve conduzir a uma solução eficaz da crise, bastante oportuna na delicada fase econômica que o país atravessa e para enfrentar logo a análise da nova lei eleitoral e das reformas institucionais consideradas mais urgentes”¹⁶.

Nessas notas percebe-se a necessidade impreterível de aprovar uma lei eleitoral e um pacote de reformas institucionais – para as quais já foi firmado um acordo, inclusive com as forças políticas da oposição¹⁷ – em um curto período de tempo¹⁸.

13 Os partidos da Lega e do Movimento 5 Stelle decidiram desertar das consultas, em polêmica aberta com o Quirinal. O Chefe de Estado salienta como “estas consultas, que ocorreram em ritmo intenso, mas com ampla possibilidade de todos os que foram consultados expressarem suas opiniões, não seguiram nenhum rito ou formalidade. Todos se esforçaram entrando no mérito das avaliações sobre a natureza desta crise e sobre as perspectivas de uma solução, indicando prioridades e temas que, espera-se, sejam colocados no centro das atenções de quem receberá o cargo. Neste sentido, para mim o dia se tornou interessante e rico em estímulos e indicações, que naturalmente será minha tarefa transmitir a quem deverá trabalhar para formar o novo governo”. A notícia foi publicada em M. Breda, *La maggioranza variabile e il rebus dell'Economia all'esame di Napolitano*, em *Corriere della Sera*, 16 de fevereiro de 2014.

14 L. Fuccaro, *Il Colle: più tempo per l'intesa, i paletti di Ncd al sindaco, le garanzie di Berlusconi*, em *Corriere della Sera*, 16 de fev. de 2014.

15 N.T. Em tradução livre: acordo de duração da legislatura. É um acordo com o qual os partidos que apoiam o Governo se empenham em manter o apoio até o final do mandato das Câmaras, ou seja, até o fim da Legislatura.

16 Cf. o Comunicado do Quirinal com o qual foram anunciadas as consultas após as demissões do governo Letta, 14 de fevereiro de 2014.

17 Cf. RENZI, *Patto del Nazareno*. Berlusconi: legge elettorale e via il Senato, em *La Repubblica*, 19 de janeiro de 2014.

18 S. Romano, *L'impazienza di un leader*, em *Corriere della Sera*, editorial do dia 16 de fevereiro de 2014.

2 A LEI ELEITORAL E A CONSULTA¹⁹: DE UMA ZONA SOMBRIA A UM LUGAR AO SOL

Desde já é necessário explicitar que as conclusões da Corte Constitucional italiana sobre a admissibilidade da questão da legitimidade constitucional²⁰ parecem ser amplamente compartilhadas.

Em primeiro lugar, a sentença da Corte Constitucional esclarece – em consonância com sua reiterada jurisprudência – que o controle de admissibilidade da questão deve fazer referência à adequação das motivações em relação aos pressupostos da constituição concreta e efetiva do *giudizio rimettente* [processo principal]²¹, com um objeto próprio, “ou seja, um *petitum* [pedido] separado e distinto da questão incidental de legitimidade constitucional” sobre o qual o próprio *giudice rimettente*²² [juiz *a quo*, que remete os autos à Corte Constitucional] deverá pronunciar-se. Em outras palavras, há uma relação efetiva e concreta de instrumentalidade entre a solução da questão de legitimidade constitucional e a decisão do juízo *a quo*.

No que se refere ao requisito de “prejudicialidade em sentido estrito”, as argumentações apresentadas pela *Corte di Cassazione* [Supremo Tribunal de Recursos italiano] são convincentes na medida em que – como explicado na sentença n. 1 – a *azione di accertamento* [a ação declaratória incidental de constitucionalidade] proposta visa verificar

19 N.T. O Palazzo della Consulta [Palácio da Consulta], também chamado informalmente de “la Consulta” é a sede da Corte Constitucional italiana e o termo “Consulta” é assim usado, por metonímia, para representar a própria Corte Constitucional.

20 N.T. A Corte di Cassazione [Supremo Tribunal de Recursos italiano] remeteu à Corte Constitucional italiana questão incidental de legitimidade constitucional de alguns dispositivos da lei Porcellum, em virtude de uma ação declaratória inicialmente proposta por Aldo Bozzi, junto com outros “cidadãos eleitores”, em face da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério do Interior da Itália. Na ação, ajuizada em novembro de 2009, perante o Tribunal de Milão [juízo de primeiro grau]. Bozzi pediu fosse declarado que seu direito de voto não tinha sido exercido de forma livre e direta, conforme as modalidades previstas e garantidas pela Constituição. Neste sentido, alegou que “durante as eleições para a Câmara dos Deputados e para o Senado, ocorridas após a vigência da Lei 270/2005 e, principalmente, nas eleições de 2006 e de 2008, não conseguiu exercer o direito de voto conforme as modalidades estatuídas na Constituição, não tendo sido garantido o ‘voto pessoal, igual, livre e secreto’ (art. 48 da Constituição italiana) com ‘sufrágio universal e direto’ (art. 56, parágrafo 1, e art. 58, parágrafo 1, da Constituição italiana). [...] O Tribunal de Milão, em 18 de abril de 2011, rejeitou as exceções preliminares de inadmissibilidade do pedido em razão de incompetência e falta de interesse de agir, e, no mérito, rejeitou os pedidos, julgando manifestadamente infundadas as exceções arguidas de ilegitimidade constitucional.[...]”. Aldo Bozzi e os outros “cidadãos eleitores” apelaram da sentença perante a Corte di Cassazione, que remeteu a questão incidental à Corte Constitucional italiana. Disponível em: <<http://www.eius.it/giurisprudenza>>. Acesso em: 10 abr. 2014.p

21 N.T. Com a expressão *giudizio rimettente* entende-se o próprio processo principal, cujos autos são remetidos à Corte Constitucional para que seja averiguada a questão incidental de legitimidade constitucional, dando início ao *giudizio di costituzionalità incidentale di una legge o di un atto avente forza di legge* [procedimento de controle constitucional das leis e dos atos com força de lei por via incidental].

22 N.T. *Giudice rimettente* é o juiz *a quo*, que introduz o processo de legitimidade constitucional das leis por via incidental, suspendendo o processo principal e remetendo os autos à Corte Constitucional.

a alçada correta do direito ao voto²³. No caso em que se configure uma situação de incerteza objetiva quanto à existência do direito²⁴ — ou seja, uma situação em que ainda não é possível definir uma violação do direito, mas que poderia se tornar uma violação em seguida, o ordenamento oferece um instrumento para substituir a incerteza objetiva com a certeza objetiva.

Desta forma, a declaração sobre o direito ao voto, [direito] que se tornou incerto em razão de uma lei eleitoral de legitimidade dúbia, é possível apenas através de uma ação incidental que submeta a relativa questão de inconstitucionalidade. Por outro lado, continua a Corte Constitucional — “a eventual procedência da questão da legitimidade constitucional não extinguiria a proteção demandada na ação principal, que se realizaria apenas depois e por causa da decisão proferida pelo juiz da causa, na qual o conteúdo do direito do autor da ação é averiguado à luz da sentença desta Corte”²⁵.

Com referência à relevância da questão, a sentença, reportando-se a entendimento precedente da própria Corte Constitucional, afirma que a inferência de inconstitucionalidade de uma norma jurídica, circunstância que constitui o requisito único de admissibilidade de requerimento incidental de inconstitucionalidade perante o juiz *a quo*, “não impede que se considere subsistente o requisito de relevância, sempre que possa ser identificado no processo principal um *petitum* [pedido] separado e distinto da questão (ou das questões) de legitimidade constitucional, sobre o qual o *giudice remittente* [juiz da causa, que remete os autos à Corte Constitucional], seja chamado a pronunciar-se”²⁶.

Ora, no caso apresentado ao exame da Corte Constitucional, tal condição é atendida, porque o *petitum* formulado perante o juízo principal é constituído pela declaração de existência do direito que não foi absorvido pela *sentenza di incostituzionalità* [declaração de inconstitucionalida-

23 Manifestaram-se a favor da inadmissibilidade da questão, mas com viés diferentes, A. Anzon Demmig, “Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l’incostituzionalità della legge per le elezioni politiche” (e coprire una zona franca del giudizio di costituzionalità), em *Aic*, 12/07/2013, n. 3/2013 Repetto, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di Cassazione in tema di legge elettorale*, 21/09/2013, em *Aic*, n. 3/2013; De Siervo, *Alla consulta un ricorso inammissibile*, em *La Stampa*, Editorial de 29/11/2013.

24 Neste sentido, C. Mandrioli, *Diritto processuale civile*, vol. 1, curador A. Carratta, Torino, 2012, 13.

25 Cf. Sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 2 em *Diritto*.

26 Cf. Sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 2 em *Diritto*.

de], porquanto “permaneceria a verificação residual das ulteriores condições às quais o reconhecimento do direito ao voto está sujeito por lei”²⁷. Por derradeiro, a questão tem por objeto o direito ao voto e é submetida a fim de remover uma situação de incerteza sobre o alcance efetivo desse direito, incerteza produzida pelas próprias normas que são o objeto de censura. A mesma incerteza acerca do alcance do direito constitui um dano juridicamente relevante.

A Corte Constitucional, aparentemente, quer afirmar que os limites de ordem estrutural da ação declaratória incidental não podem acabar representando um obstáculo injustificado à defesa dos direitos fundamentais, como o direito ao voto. Determinar-se-ia, efetivamente, uma “*intollerabile vulnus*”²⁸ [inadmissível lesão de um direito] ao ordenamento constitucional como um todo.

Uma posição de abertura expressa pela Corte, que abrange o modelo de processo constitucional e o papel deste em relação à exigência de proteção dos direitos. O reconhecimento e a garantia dos direitos de participação política representam um ponto de referência de altíssimo nível, que ressalta a fragilidade da ideia de que a Corte Constitucional possa esgotar sua função no interesse exclusivo de assegurar o direito objetivo. Isso para afastar o risco de que as leis que definem as regras de composição dos órgãos constitucionais, que são essenciais para o funcionamento do sistema democrático-representativo, sejam subtraídas ao exame de constitucionalidade. O processo de constitucionalidade das leis deve ser o instrumento apto a realizar a dosagem equilibrada entre a garantia objetiva da Constituição e a tutela dos direitos invioláveis. Caso contrário, criar-se-ia uma “zona franca”²⁹, “exatamente em um âmbito intimamente associado com a estrutura democrática”³⁰.

A Corte Constitucional de agora em diante poderá ter a necessidade de avaliar a compatibilidade da lei eleitoral no que diz respeito aos princípios constitucionais.

27 Cf. Sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 2 em *Diritto*.

28 Cf. Sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 2 em *Diritto*.

29 Em relação à exigência de superar a intolerável “zona de sombra” da justiça constitucional, justamente em referência às leis eleitorais, cf. a nossa intervenção por ocasião do Seminário de estudos organizado pela Universidade Tor Vergata, em 16 de outubro de 2013, sobre a *Riforma costituzionale e legge elettorale tra processo politico e processo costituzionale*, disponível no site *radio radicale.it*.

30 Cf. Sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 2 em *Diritto*.

Por conseguinte, as Câmaras, envolvidas na elaboração da nova lei eleitoral, devem levar em conta as “balizas” identificadas na sentença n. 1 de 2014, para afastar o risco de que as novas normas sejam igualmente declaradas inconstitucionais pela Consulta.

3 A RACIONALIZAÇÃO DA LEI “PORCELLUM”³¹ EFETUADA PELA CORTE CONSTITUCIONAL ITALIANA: O SISTEMA PROPORCIONAL, COM CLÁUSULA DE BARREIRA, PREFERÊNCIA ÚNICA E SEM BÔNUS

Na esteira da orientação consolidada, conforme a qual, em matéria eleitoral, a autoaplicabilidade das *normativa di risulta* [lei residual]³² constitui um dos pilares da jurisprudência constitucional, a parte da Lei n. 270 de 2005 que continua em vigor por força da declaração de ilegitimidade constitucional é “no seu conjunto, idônea para assegurar a renovação, a qualquer momento, do órgão constitucional eletivo³³”.

Então - perante a persistente inércia do legislador, devendo, em qualquer caso, ser evitada a possibilidade de paralisar o poder de dissolução do Presidente da República – as novas eleições poderão ocorrer com um sistema eleitoral em que sejam válidas as cláusulas de barreira previstas na lei “*Porcellum*”³⁴, depurada por um bônus de maioria e com a possibilidade de manifestar uma preferência, integrando a redação das cédulas eleitorais

31 N.T. Referência à Lei 270 de 21 de Dezembro de 2005, formulada pelo então Ministro das Reformas, Roberto Calderoli. Durante a tramitação parlamentar, o projeto de lei sofreu alterações significativas por conta das muitas emendas, ao ponto de o próprio ministro Calderoli ter declarado, após sua aprovação, que a nova lei era *una porcata* [uma porcaria], em referência à péssima qualidade da lei. Em seguida, o cientista político Giovanni Sartori designou a lei com a alcunha de *Porcellum*, utilizando ironicamente o latinismo.

32 N.T. Em tradução livre: lei residual. As leis eleitorais são consideradas “leis constitucionalmente necessárias” para o funcionamento dos órgãos constitucionais. Portanto, conforme reiterada jurisprudência da Corte Constitucional italiana, em caso de “leis constitucionalmente necessárias”, como a lei eleitoral, eventuais revogações ou declarações de ilegitimidade constitucional podem atingir somente alguns dispositivos (revogação parcial). A lei residual, ademais, deve ser imediatamente aplicável, para poder garantir a operatividade constante dos órgãos constitucionais, inclusive na eventualidade de inércia legislativa. Em caso de declaração de ilegitimidade constitucional de alguns de seus dispositivos, é assim mantida a parte residual da lei (dispositivos que não foram declarados inconstitucionais).

33 Cf. Sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 6 em *Diritto*.

34 São admitidas à divisão das vagas na Câmara as coligações que tenham alcançado, a nível nacional, 10% dos votos válidos; a coligação deve também ter ao menos uma lista que tenha recebido um mínimo de 2% dos votos. Em relação às listas independentes, são admitidas somente aquelas que obtiveram, a nível nacional, pelo menos 4% dos votos. Para o Senado as coligações devem obter 20% dos votos e conter ao menos uma lista coligada que tenha alcançado, a nível regional, o mínimo de 3% dos votos válidos, ressalvadas as listas das mesmas coligações que tenham alcançado o limite de 8%.

com um espaço para a manifestação da preferência³⁵. Com o recorte operado pela Corte, se uma nova lei eleitoral não sobrevir, os cidadãos poderiam indicar a própria preferência por um candidato inserido na lista; assim “se algum candidato principiante quisesse seguir o exemplo de Totò e ir à própria varanda para aconselhar com voz peremptória seus concidadãos a votar em Antonio La Trippa, poderá continuar a fazê-lo”³⁶⁻³⁷.

O esquema tradicional que inclui as leis eleitorais dentro da categoria das “leis constitucionalmente necessárias” encontra mais uma confirmação, inclusive na decisão atual. Destarte, as leis eleitorais estariam sujeitas a referendo ou a juízo de constitucionalidade, desde que a parte residual seja idônea para assegurar o funcionamento contínuo do órgão eletivo.

De fato, o funcionamento permanente das leis eleitorais dos órgãos constitucionais ou de relevância constitucional deve ser salvaguardado a fim de evitar o risco de paralisia dos poderes do Estado. Com efeito, “o órgão cuja composição eletiva é formalmente exigida pela Constituição, uma vez constituído, não pode ser privado, nem mesmo momentaneamente, do conjunto de normas eleitorais contidas na própria lei eleitoral” (sentença da Corte Cost. n. 29 de 1987).

4 A CORTE ESCLARECE: O PARLAMENTO DA XVII LEGISLATURA TEM PLENA LEGITIMIDADE

A fundamentação da Corte Constitucional considerou necessário reiterar que a *sentenza di annullamento* [declaração de nulidade] produzirá seus efeitos “exclusivamente” por ocasião de uma nova consulta eleitoral. Esta última deverá ser efetuada ou com a *normativa di risulta* [lei residual] decorrente da decisão, ou deverá estar de acordo com a disciplina de uma nova lei eleitoral eventualmente adotada, *medio tempore* [nesse interim], pelas Câmaras.

Parece clara a razão que levou os juízes constitucionais a detalhar quais fossem os efeitos – óbvios, aliás – da sentença n. 1/2014. Considerou-se necessário afastar possíveis equívocos sobre a eficácia da própria sentença.

35 Cf. Sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 6 em *Diritto*.

36 Textualmente, A. Severini, *Luci e ombre della sentenza n. 1/2014*, em *Osservatorio AIC*, fevereiro de 2014.

37 N.T. Referência a uma cena do clássico filme italiano *Gli Onorevoli* (1963) [Suas Excelências] em que o ator italiano Totò é Antonio La Trippa, candidato principiante.

E, com efeito, a Corte esclarece – citando sua própria jurisprudência – que o termo “retroatividade”, referindo-se às *sentenze di accoglimento*³⁸ [sentenças declaratórias de inconstitucionalidade], vale unicamente para os casos pendentes, “resultando em exclusão daqueles já findos, os quais continuam a ser regulamentados pela lei declarada inválida” (sent. n.139/1984). Disso resulta que as consultas eleitorais já realizadas, embora sob uma lei posteriormente declarada inconstitucional, constituem um fato concluído e, portanto, não há incidência capaz de explicar esta decisão “nem com referência a atos que as Câmaras poderão adotar antes da nova eleição”.

O princípio fundamental da continuidade do Estado encontra, na verdade, sua tendência natural no caráter estável, necessário e indefectível dos seus órgãos constitucionais – claramente estabelecido nos artigos 61 e 77, parágrafo 2 da Constituição - que não podem “em momento algum cessar de existir ou perder a capacidade de deliberar”³⁹.

Este trecho da fundamentação justifica-se pela necessidade de preservar, de qualquer tentativa de enfraquecimento do poder, a plena legitimidade das casas legislativas, até mesmo para proteção de sua ação futura.

As Câmaras, atualmente em exercício, ainda mais após o esclarecimento da Corte Constitucional, dispõem de “efetividade” político-institucional. Mas o pré-requisito para devolver dignidade à instituição parlamentar passa pela aprovação da reforma institucional e de uma boa lei eleitoral, evitando assim o risco de ser eivada novamente por violações à Constituição.

Seria realmente imperdoável que as forças políticas continuassem a andar em círculo, deixando que o próximo evento eleitoral ocorra valendo-se da solução legislativa fruto, necessariamente, da atividade da Corte Constitucional.

5 UMA LEI ELEITORAL “COMPARTILHADA”, FEITA PARA GOVERNAR E NÃO SOMENTE PARA GANHAR

A reedição da atual lei eleitoral deve satisfazer certas condições sobre as quais é necessário buscar o consenso das forças políticas.

38 N.T. Em tradução livre: “sentenças de aceitação”. São as sentenças declaratórias de inconstitucionalidade, com as quais a Corte Constitucional valida a fundamentação da questão de legitimidade constitucional e declara a ilegitimidade constitucional da lei, como um todo ou somente de algumas de suas disposições.

39 Cf. Sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 6 em *Diritto*.

Continua a ser extremamente atual a convicção de Sturzo segundo a qual a lei eleitoral “depois da Constituição, é a mais importante lei na ordem constitucional”.

Na verdade, as escolhas a respeito da fórmula política e notadamente a respeito do sistema eleitoral representam verdadeiros princípios estruturais do ordenamento⁴⁰. A definição das regras do jogo impõe, assim, a busca pela máxima adesão por parte das frentes políticas.

É necessário dar um sinal de forte descontinuidade e tentar realizar uma mediação para alcançar um “alto comprometimento”, que entregue ao País uma lei eleitoral capaz de dar boa imagem de si e de durar o maior tempo possível.

Justamente por isso é necessário dar ao sistema eleitoral uma maior resistência passiva, talvez prevendo nas mudanças a obtenção de maiorias qualificadas, em ambas as casas do Parlamento.

A legislação eleitoral poderia ser inserida dentro da categoria de leis orgânicas a serem modificadas por uma maioria qualificada de dois terços, para que o voto dos partidos da oposição⁴¹ também possa ser decisivo. O envolvimento de todas as forças políticas existentes poderia impedir o chamado “curto-circuito referencial”⁴² do sistema de votação; ou seja, a adoção de um modelo escolhido pela simples maioria parlamentar para favorecer suas próprias iminentes conveniências eleitoreiras.

Este tipo de lei não deve obedecer à lógica da “fotografia”, que serve às forças políticas dominantes, mas, pelo contrário, deve atender à exigência de valorização de duas instâncias, ambas merecedoras de proteção: maior governabilidade e ampla representatividade.

Em face dos crescentes fenômenos de “antipolítica”, sinal de profundo desinteresse dos cidadãos para com os palácios do poder, fonte de privilégios e personalismos da classe política, é necessário construir uma lei eleitoral que garanta plenamente o direito de participação política, conferindo aos cidadãos um papel de protagonistas na escolha de pessoas e programas⁴³.

40 Tais considerações são expressas em I. Nicotra, *Ipotesi di lavoro per una nuova legge elettorale*. Disponível em: <<http://www.forumemquaderni costituzionali.it>>. Acesso em: 20 maio 2014.

41 Como tivemos modo de salientar por ocasião da intervenção ocorrida durante a reunião da *Commissione degli Esperti* [Comissão de Notáveis]. Disponível em: <<http://www.ministoriformecostituzionali.it>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

42 Neste sentido, TRUCCO, L. *Contributo allo studio del diritto elettorale*, 2013, 137. V.1

43 Cf. I. Nicotra, *Legge elettorale e giudizio di ammissibilità*, em *Il governo dei cittadini, a cura di Barbera*. *Guzzetta*, Rubbettino 2007, 269 ss.

O cumprimento destes objetivos constitui a premissa inelutável, o ponto de partida para uma séria reflexão a respeito de cada modelo de novo sistema eleitoral.

A lei eleitoral deve garantir que exista um vencedor na noite da eleição, de acordo com o slogan⁴⁴ em voga nessas horas, mas, não menos importante, deve assegurar que quem ganha nas urnas seja depois capaz de governar o País.

Uma consideração final sobre este aspecto: a reedição da lei eleitoral sobre as competições políticas nacionais deveria adotar alguns princípios fundamentais dos sistemas eleitorais vigentes nas entidades territoriais. Na esteira de uma reforma [da lei eleitoral] que mantenha a “Constituição inalterada”⁴⁵ poderia, de fato, ser introduzida a eleição direta do chefe do poder Executivo, com a indicação do líder da coligação na cédula eleitoral.

Um trabalho de racionalização e uniformização dos métodos de eleição é cada vez mais desejável, considerando-se, inclusive, que o resultado de cada competição política acaba às vezes influenciando, até mesmo significativamente, os resultados das eleições sucessivas. Em última análise, seria aconselhável que as regras do jogo seguissem, tanto quanto possível, uma lógica comum.

6 OS SISTEMAS ELEITORAIS SELETIVOS/ MAJORITÁRIOS E INCLUSIVOS/ PROPORCIONAIS ADOTADOS PARA AS ELEIÇÕES POLÍTICAS NA ITÁLIA: SEUS DESEMPENHOS

Devemos analisar a questão partindo de algumas premissas. Em primeiro lugar é necessário considerar que o sistema político italiano ficou caracterizado, pelo menos numa primeira fase – tanto a nível nacional quanto a nível regional e local - por um sistema multipartidário exagerado, com a presença de um número elevado de partidos.

Esta situação foi favorecida pela lei eleitoral de tipo proporcional (Lei n. 6 de 1948 para a eleição da Câmara dos Deputados e Lei n. 29 de

⁴⁴ N.T. Referência ao slogan utilizado em campanha eleitoral por parte de Renzi.

⁴⁵ N.T. Conceito utilizado para explicar a introdução de reformas na lei eleitoral sem o concurso de modificações formais da Constituição, permanecendo inalterado o texto constitucional.

1948 para o Senado da República⁴⁶) com tendência fortemente “inclusiva/representativa”, sem cláusula de barreira, lei que cresceu por demais o papel dos partidos menores, dando-lhes um grande poder de veto sobre as mudanças e tornando muito complexa a formação de maiorias de governo estáveis.

Como se sabe, a adoção generalizada de critérios proporcionais, inclusive por parte das entidades territoriais menores, não foi imposta pela Constituição⁴⁷, mas tornou-se necessária em razão da situação política da Itália do pós-guerra, caracterizada por profundas divisões ideológicas. O sistema proporcional, de fato, favorecendo a entrada no Parlamento até de partidos com uma aprovação reduzida, era considerado o mais adequado para evitar o risco de fraturas sociais perigosas.

Uma clara vitória obtida por referendo, em 18 de abril de 1993, para a revogação do sistema de preferências múltiplas e da parte proporcional da lei eleitoral, acompanhada pelo ocaso das ideologias e da aceitação dos valores básicos da democracia por parte de todos os partidos, inaugura, assim, uma nova era da vida política do País.

Em 1993, as Câmaras aprovaram uma lei sobre a eleição da Câmara e do Senado, com uma marcada tendência “seletiva-majoritária”. Se, por um lado, a lei Mattarella viabilizou a dinâmica bipolar e a alternância com a dialética maioria/oposição e a outorga popular “quase direta” do primeiro-ministro; por outro lado, estimulou a proliferação de partidos políticos, com o surgimento de muitos grupos pequenos (*Rinfindazione, Verdi, Comunisti Italiani, Udeur, Italia dei Valori, Alternativa Sociale, SDI, Rosa nel Pugno*).

Justamente este sistema produziu, dentro das duas coligações, uma forte competição entre os partidos, a fim de capturar o maior número de aprovações e de marcar a distância dos outros por ter mais peso eleitoral do “aliado-oponente” (aliado contra o outro bloco, mas adversário em seu próprio agrupamento), incentivando exacerbadamente a belicosidade.

46 A lei eleitoral para o Senado previa, apenas formalmente, um sistema majoritário e que funcionava com um limite muito alto para a conquista do distrito (correspondente a 65% dos votos). Desta forma a distribuição das vagas, na maioria dos casos, ocorria em proporção às vagas obtidas pelos candidatos de uma mesma lista, em base regional.

47 É notório que a Assembleia Constituinte decidiu não constitucionalizar o sistema de eleição, quando se deparou com duas opções muito distantes entre si. A primeira opção estava contida na ordem do dia de Giolitti, e sugeria, para a eleição dos membros da Câmara, a adoção do sistema proporcional; a segunda, na ordem do dia de Nitti, recomendava, ao contrário, um sistema majoritário e uninominal para o Senado.

Talvez não dependa só da capacidade dos vários protagonistas políticos e, talvez, não seja por acaso que os diferentes dispositivos eleitorais adotados na Itália –para disciplinar as competições das eleições para o Parlamento nacional– não tenham permitido que os Governos em exercício seguissem políticas coerentes e coesas para afastar a ameaça dos partidos menores de provocar crise.

Assim ocorreu em 1994, quando a *Lega* retirou seu apoio ao governo de Berlusconi e da mesma forma, em 1998, quando a *Rifondazione Comunista* provocou o fim do governo de Romano Prodi.

Após a última experiência eleitoral com a lei Mattarella – com a vitória incontestável da coligação de centro-direita, em 2001, tanto na Câmara quanto no Senado, – no decorrer da XIV Legislatura, a maioria registrou a tentativa de desestabilização do Poder Executivo por parte de alguns partidos menores. Diferenças e contrastes que gradualmente laceraram o governo que, embora permanecesse até completar o mandato, não conseguiu, no entanto, executar as partes fundamentais da sua agenda política.

Provavelmente a causa do desempenho decepcionante do sistema majoritário “à moda italiana” deva ser procurada na lógica de um sistema eleitoral que escondia todas as distorções ligadas à sua conotação “mista”, na qual, como se sabe, 25% das vagas eram atribuídas com o método proporcional⁴⁸.

A fragmentação partidária agravou-se ainda mais com a aprovação da lei eleitoral n. 270 de 2005, (declarada inconstitucional pela Corte Constitucional com a sentença n.1 de 2014), centrada na fórmula proporcional, com um limite de barreira muito baixo para as partes que resolvam se aliar com uma das duas coligações. Deste modo, foi possível a entrada das microformações no Parlamento, exacerbando a belicosidade entre os dois agrupamentos mais ainda do que no passado, e também aumentando as exigências de visibilidade dos partidos menores dentro de cada coligação.

48 Entretanto, o quadro político atual, profundamente mudado em relação ao das últimas décadas, desempenha um papel relevante contra a repriminção da Lei Mattarella. Assistiu-se, de fato, à transformação de uma configuração, antes substancialmente bipolar, para uma tripolar, em que três forças políticas alcançaram entre 20% e 30% das aprovações. Desta forma, a introdução de um sistema majoritário pode não garantir a vitória absoluta a nenhuma das frentes. A alternativa poderia ser representada por um sistema majoritário com duplo turno perante o distrito. Ao contrário, a previsão de um bônus de maioria quando nenhum dos agrupamentos consiga obter a maioria necessária para governar sozinho parece não ser aconselhável, inclusive à luz das motivações contidas na sentença n.1 de 2014. De fato, tratar-se-ia de acrescentar a um sistema majoritário – que já distorce o princípio de igualdade de voto – um mecanismo adicional de bônus, que produziria uma representação excessiva de uma coligação em relação às outras. Isto criaria uma desproporção notável entre os votos obtidos e as vagas atribuídas, que dificilmente conseguiria sair ileso do exame de constitucionalidade.

Em 2006 a vitória do centro-esquerda levou, após apenas vinte e três meses, à queda do governo de Romano Prodi e à dissolução antecipada das Câmaras.

Em 2008 prevaleceu nitidamente o centro-direita, mas pouco tempo depois as inquietações iniciadas dentro da maioria resultaram na saída do Governo de um grupo de parlamentares próximos ao então Presidente da Câmara. O governo manteve-se graças ao apoio de outras forças políticas e foi forçado a demitir-se em novembro de 2011, após a grave crise econômico-financeira que atingiu a Itália.

Os resultados das eleições de fevereiro de 2013 estão sob os olhos de todos: um arranjo tripolar do quadro político, em que nenhuma força política tem os votos necessários para governar sozinha, apesar de o *Partito Democratico* ter obtido a maioria na Câmara. Foram necessários mais de 60 dias para formar o Governo Letta que, depois de apenas dez meses, foi forçado a renunciar para abrir caminho ao novo Executivo, liderado por Matteo Renzi. Os danos para a credibilidade do nosso país, no contexto europeu e internacional, que derivam de situações como esta, são incalculáveis. Depois de quase trezentos dias, o Executivo, liderado por Enrico Letta, com voto de desconfiança por parte do *Partito Democratico*, não no Parlamento, mas durante a direção nacional de *via del Nazareno*⁴⁹, entrega sua demissão nas mãos do Presidente da República. E, mais uma vez, na ausência de uma lei eleitoral capaz de garantir um vencedor, testemunhamos a formação de um novo governo sem passar por novas eleições. O governo Renzi, em primeiro lugar, deverá aprovar a nova lei eleitoral e as reformas institucionais para permitir um retorno às urnas, sem mais delongas, se esta enésima tentativa não der os resultados esperados.

E, de fato, a experiência dos últimos vinte anos de história republicana ensina que **não existe um sistema eleitoral perfeito**, capaz de garantir estabilidade e eficiência do Poder Executivo. É justamente a ausência de reformas institucionais que torna extremamente difícil o bom funcionamento do sistema político institucional.

A história das últimas décadas de vida republicana demonstra que a tendência a sobrecarregar a lei eleitoral de expectativas de governabilidade, sem ter anteriormente redesenhado uma arquitetura constitucional que

49 N.T. Rua onde se encontra a sede do Partido Democrático.

visse facilitar a formação de um Executivo estável e eficiente, acaba sendo um atalho, talvez fácil de seguir, mas insuficiente para realizar uma reforma séria das instituições representativas.

7 LEI ELEITORAL E REFORMAS CONSTITUCIONAIS: AS CARACTERÍSTICAS DE UMA LEGISLATURA CONSTITUINTE

É ilusório acreditar que os sistemas de votação devam servir como instrumentos à vitória se não permitirem uma ação séria de governo.

Então, é muito provável que uma nova lei eleitoral sozinha não seja suficiente para garantir que o sistema político institucional possa trabalhar com credibilidade e eficiência. Devemos atacar as duas frentes, de modo a rever a lei eleitoral e reformar a arquitetura constitucional, em conformidade com o procedimento previsto no art. 138 da Constituição.

Se o bicameralismo perfeito for superado e houver a reedição do Título V da Constituição abrir-se-ia uma nova fase, caracterizada por uma lógica de simplificação.

Revela-se extremamente desejável que o Parlamento consiga definir um sistema eleitoral acompanhado por uma reforma do sistema bicameral, em que somente a Câmara dos Deputados seja chamada para dar o voto de confiança ao Governo. Afinal, em nenhum país do mundo existe um sistema em que ambas as Câmaras são chamadas a expressar seu voto de confiança ao poder executivo. Neste contexto, a recente proposta do *Partito Democratico* envolve a constituição de um Senado não eletivo, ao qual atribuir competências diferentes das que são atribuídas à Câmara baixa, composto de 150 membros (sem qualquer subsídio parlamentar), entre os quais os presidentes de todas as regiões, os prefeitos dos *Comuni capoluogo*⁵⁰ [capitais de província], juntamente com uma cota de expoentes da sociedade civil⁵¹.

Se, em vez disso, fosse escolhido um modelo de Senado eletivo, deveria ser atribuído aos jovens com 18 anos o direito político ativo para a eleição dos senadores, através da alteração do art. 58, 1º parágrafo, para dar maior homogeneidade ao corpo eleitoral das duas casas do Parlamento.

50 N.T. Em tradução livre: capitais de província. São os municípios em que há a sede do governo da província.

51 Cf. *Renzi lancia il "suo" Senato: 150 persone tutti senza stipendio*, em *La Stampa*, 7 de fev. de 2014.

É necessário, também, garantir coerência entre a forma de governo e o sistema eleitoral.

Na eventualidade de permanecer a forma de governo parlamentar racionalizada, a lei eleitoral deveria reforçar a possibilidade de alternância (através da formação de coligações com a designação do candidato ao cargo de Presidente do Conselho de Ministros), evitar a excessiva fragmentação partidária, garantir a governabilidade e assegurar a representação de gênero e das minorias.

Deveria ser feito um ajuste no art. 92 da Constituição italiana, dispondo que o “Presidente da República nomeia o Primeiro-Ministro, com base na eleição da Câmara dos deputados” e não do Senado, que deveria ser colocado fora do circuito do voto de confiança.

Contextualmente, é necessário prever o instituto da moção do voto de desconfiança construtiva, que exclua a dissolução antecipada das Câmaras somente quando for aprovada uma moção por maioria absoluta de votos (ancorando a própria moção ao respeito pela vontade do povo), com a nomeação de um novo primeiro-ministro.

Também deve ser conferido ao primeiro-ministro o poder de nomeação e revogação do mandato dos ministros, bem como o poder de pedir ao Chefe de Estado a dissolução antecipada das Câmaras, a menos que não se verifique a hipótese de uma moção construtiva.

Só assim poderá ser acrescentado um elemento importante ao processo de reformas constitucionais necessárias, para permitir a quem vence o desafio eleitoral de governar com eficiência e responsabilidade.

8 OS PRINCÍPIOS INSPIRADORES DA NOVA LEI ITALICUM:

a) O mecanismo de bônus

O texto da lei eleitoral em discussão no Parlamento apresenta uma estrutura “mista”, e é elaborado de acordo com uma composição proporcional com mecanismos de correção majoritários bastante significativos: um bônus de maioria ligado a um limite mínimo de votos obtidos, um turno duplo de coalizão eventual, um sistema múltiplo de barreira, e distritos plurinominais de pequenas dimensões.

Em primeiro lugar, é previsto um mecanismo para garantir uma maioria a favor do presidente que contabilizou mais votos, através de um bônus, associado a um limite mínimo de consenso obtido ou um segundo turno de votação, com eventual coalizão.

Em particular, tal como afirmado na fundamentação da sentença da Corte que declarou inconstitucional a Lei n. 270, o bônus de maioria não pode ser calculado de forma desproporcional aos votos obtidos. Embora – esclarece a Corte – a configuração dos sistemas eleitorais permaneça confiada à lei ordinária, devido ao fato de que os Constituintes não tiveram a intenção de constitucionalizar “uma escolha proporcional” nem mesmo dispor “formalmente em matéria de sistemas eleitorais”, o princípio constitucional da igualdade do voto “exige que o exercício do eleitorado ativo se realize em condições de paridade”⁵². Neste caso, justamente o mecanismo relativo à atribuição de um bônus de maioria, na falta do pressuposto de um limite mínimo de votos ou de vagas, apresenta perfis de inconstitucionalidade, quando for identificado um mecanismo de bônus “prenúncio de uma excessiva sobre-representação da lista de maioria relativa, pois permite a uma lista obter a maioria absoluta das vagas mesmo que ela tenha obtido um número relativamente exíguo de votos”⁵³. Assim, mesmo admitindo que algum efeito distorcivo seja fisiológico em qualquer sistema eleitoral, a Corte censura a medida excessiva de desproporção, por ser capaz de comprometer a compatibilidade do sistema eleitoral sob seu julgamento “ao princípio da igualdade do voto”. Exatamente por estas razões, as disposições contidas na Lei n. 270 de 2005 – conforme a opinião da Corte – “não passam no exame de proporcionalidade e razoabilidade, aos quais são submetidas também as regras relativas aos sistemas eleitorais”⁵⁴. De fato, o respeito ao princípio da razoabilidade impõe ao Parlamento, também em âmbitos caracterizados por uma ampla discricionariedade legislativa, que realize um equilíbrio de interesses constitucionalmente relevantes, em que o sacrifício ou a compressão de um deles ocorra de forma reduzida, a fim de ser compatível com os ditames constitucionais.

De acordo com a Corte Constitucional, em princípio, os mecanismos que visam facilitar a formação de uma adequada maioria parlamentar “para

52 Cf. Sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 3.1 em *Diritto*.

53 Cf. sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 3.1 em *Diritto*.

54 *Ibidem*, Sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 3.1 em *Diritto*.

garantir a estabilidade do governo do País e tornar o processo de decisão mais rápido” são certamente compatíveis com os princípios constitucionais. No entanto, as regras da Lei n. 270 sujeitas ao juízo da Corte, resultam em conflito com a Constituição, por atribuírem um bônus de maioria “àquela lista ou coligações de listas que tiverem obtido mesmo que apenas um voto a mais do que as outras, e isso também quando o número de votos for muito exíguo em termos absolutos, em vista da falta de previsão de um limite mínimo de votos e/ou vagas”⁵⁵. O efeito altamente distorcivo de tal mecanismo de atribuição de bônus de maioria deriva da “ausência de um limite razoável de votos mínimos para concorrer à atribuição do bônus”⁵⁶. Motivo pelo qual as normas são censuradas porque contêm uma disciplina que determina uma compressão excessiva da função representativa da assembleia e da igualdade do direito de voto⁵⁷, de forma tal que produz uma alteração profunda da representação democrática, fundamento da complexa arquitetura do ordenamento constitucional em vigor.

Assim – conclui a fundamentação sobre este ponto – produz-se “uma alteração do sistema democrático estabelecido pela Constituição, baseado no princípio fundamental da igualdade de voto”⁵⁸. O princípio da igualdade de voto, que pode apresentar nuances diferenciadas dependendo do método eleitoral escolhido, exige, de qualquer modo, “que cada voto contribua potencialmente e com igual eficácia para a formação dos órgãos eletivos”⁵⁹.

A fim de dar mais força à própria argumentação, a Corte italiana invoca a decisão do Tribunal Constitucional alemão, na parte em que afirma que a adoção de um sistema de votação proporcional “gera no eleitor a expectativa legítima de que não se dê origem a um desequilíbrio sobre os efeitos do voto, ou seja, que não haja uma avaliação diferente do ‘peso’ do voto na ‘saída’, para efeitos de atribuição das vagas, não necessária para evitar um prejuízo à funcionalidade do órgão parlamentar”⁶⁰. Como a dizer que a igualdade deve ser garantida sem dúvida “na entrada”, como expres-

55 Ibidem, Sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 3.1 em *Diritto*.

56 Cf. sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 3.1 em *Diritto*.

57 Como já auspicado pela doutrina que se manifestou a favor de uma “leitura substancialista e expansiva do art. 48 Cost.”, assim, P. Costanzo, *La giustizia elettorale*, em *Consultaonline*, 2/9/2013, 5.

58 Cf. sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 3.1 em *Diritto*.

59 Textualmente, sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 3.1 em *Diritto*.

60 Cf. sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 3.1 em *Diritto*.

são do voto; na “saída” é admissível a criação de um corretivo na medida necessária para assegurar o bom funcionamento das Câmaras.

Tendo em conta as fundamentações da Corte sobre a ilegalidade do mecanismo de bônus previsto na Lei n. 270, deveria ser elaborada uma normativa eleitoral que vise o objetivo – de relevância constitucional – de estabilidade do governo, mas isso deve ser feito respeitando o vínculo do menor sacrifício possível de outros valores constitucionais, como aqueles contidos nos artigos 3, 48 e 67 da Constituição italiana. Em primeiro lugar, é preciso estabelecer um limite mínimo de consenso real para que os partidos ou as coligações possam fazer uso do bônus de maioria.

O mecanismo de bônus da nova lei eleitoral parece consistente com as coordenadas de constitucionalidade estabelecidas pela Corte, onde está previsto o alcance do limite de 37% dos votos para que o partido ou a coligação possa obter um bônus de 18%, que representaria 52% das vagas (38% dos votos corresponde a 53% das vagas, 39% dos votos, 54% das vagas).

O ponto fraco deste mecanismo – à luz da sentença da Corte Constitucional – poderia se esconder no efeito de “distorção” excessiva inerente a um mecanismo de bônus, ligado a uma percentagem relativamente baixa de votos mínimos obtidos para alcançá-lo (37%) e/ou a uma percentagem demasiado elevada do bônus (18%). Acrescenta-se a este fato que o sistema de votação tratado baseia-se em uma quantidade elevada de distritos de dimensões reduzidas; o que provavelmente produzirá um efeito seletivo, em benefício de partidos maiores⁶¹. É necessário verificar se a ação combinada de tais mecanismos (bônus, cláusula de barreira, dimensão dos distritos) não produza o tal efeito “fotomontagem”, que, através de uma série de ajustes, geraria um resultado eleitoral muito distante do que foi expresso na consulta popular⁶².

b) O duplo turno eventual de coalizão

No caso de nenhum dos partidos ou coligações atingir o limite de 37% dos votos validamente expressos, a nova lei *Italicum* prevê um segundo turno de votação para a atribuição do bônus ao partido que se classifique

61 Vice-versa, a estruturação mais ampla dos distritos torna mais ágil a conquista das vagas e favorece o caráter representativo do sistema.

62 Sobre o assunto, remete-se às considerações de L. Trucco, *Contributo allo studio*, cit., 145.

em primeiro lugar⁶³. Com o sistema de duplo turno, na verdade, não há um mecanismo de bônus em si, já que é conferida diretamente aos eleitores a responsabilidade de escolher em qual líder e em qual coalizão confiar à liderança do país.

A proposta do sistema de voto que prevê a utilização do modelo previsto para a eleição do prefeito na eleição parlamentar parece ser idônea para garantir uma maioria certa para o candidato a Chefe de Governo e, conseqüentemente, estabilidade à ação do governo e também para garantir aos cidadãos que escolham o chefe e a equipe de governo. Isso contanto que seja realizada a reforma do bicameralismo perfeito, caso contrário, poderia haver a possibilidade de ocorrerem segundos turnos de votação entre diferentes forças na Câmara e no Senado.

O segundo turno teria o mérito de unir todos os componentes dos partidos ou das coligações, que no primeiro turno “se mediram” verificando o consenso eleitoral em torno de um programa e de um candidato, para conquistar o bônus de maioria.

Na verdade, seria necessário identificar um mecanismo capaz de desencorajar a formação de coalizões extremamente heterogêneas, úteis para ganhar o desafio eleitoral, mas inadequadas para governar.

c) O sistema de “barreira múltipla”

O novo texto visa facilitar a formação de maiorias estáveis e de um governo de legislatura, através da aplicação de uma série de limites de barreira seletivos, fixados respectivamente em 5%, (ou 4,5%) sobre o total dos votos válidos expressos, para as listas individuais em coligações, em 8% para os partidos não coligados e em 12% para as coligações.

Um mecanismo semelhante, projetado para reduzir a excessiva fragmentação política, deveria favorecer os caminhos virtuosos de agregações entre os partidos menores que expressam instâncias reais da sociedade. Provavelmente a presença de um limite tão elevado para os partidos que

63 Todavia, é necessário ter presente as vantagens e as desvantagens da votação em dois turnos; é necessário evidenciar como uma maior legitimação do Chefe do Executivo e da sua maioria corresponda à desvantagem de um provável abstencionismo alto no segundo turno, determinado essencialmente pela circunstância de que, no segundo turno, o eleitor pode encontrar-se diante da alternativa de contentar-se com o candidato menos adverso, aquele, em suma, menos distante das próprias convicções políticas. Esta fórmula de votação, na verdade, poderia encorajar as alianças de última hora, ao contrário do que acontece no caso de a competição ocorrer em um único turno, em que os acordos são mais ponderados e, portanto, geralmente, dotados de uma maior estabilidade. Sobre este tema cf. I. Nicotra, *Diritto di elettorato attivo e sistema “a doppio turno” nelle leggi sulla elezione diretta del Sindaco*, em *Giurisprudenza italiana*, n. 2/1995.

concorrem sozinhos constitui um forte incentivo à coligação, inclusive independentemente da semelhança de propósitos e programas, justamente a fim de evitar o risco de não ter acesso à representação parlamentar. Deveria ser preparado um mecanismo corretivo para evitar o risco de formação de acordos provisórios exclusivamente com o propósito de ultrapassar as barreiras, exceto no caso de divisão logo após as eleições, talvez através de uma reforma das regras parlamentares no sentido de uma coerência necessária entre listas e grupos.

O texto da nova lei prevê, de modo semelhante ao que acontece no ordenamento alemão, um dispositivo para que os partidos identitários e radicados somente em algumas áreas do território nacional possam obter uma representação parlamentar, substituindo a barreira de 4,5%, provavelmente (mas ainda deve ser definido), com um número mínimo de vagas a serem conquistadas dentro de certas regiões (a chamada cláusula “salva Lega”).

d) O método de seleção dos parlamentares

Trata-se de determinar um mecanismo que supere o sistema inconstitucional baseado nas listas bloqueadas, em que os eleitores são privados do direito de escolher quem deve representá-los.

As censuras de inconstitucionalidade contidas na decisão n. 1/2014 da Corte Constitucional, que derrubaram as modalidades de expressão do voto para a eleição dos membros da Câmara e do Senado, previstas na Lei Calderoli, fundamentam-se no fato de que o voto expresso pelo eleitor é “um voto para a lista e exclui qualquer faculdade do eleitor de afetar a eleição dos seus próprios representantes”. Trata-se de “um voto de preferência para a lista que – apresentada em grandes zonas eleitorais, como foi observado – contém um grande número de candidatos, que podem corresponder a um total das vagas atribuídas”⁶⁴.

Assim, a liberdade de escolha do eleitor é comprometida, dado que o cidadão é chamado a definir os parlamentares votando em uma lista frequentemente muito longa de candidatos que mal conhece. Por outro lado, as escolhas feitas pelos partidos sobre a ordem de apresentação das listas nem sempre satisfaz às expectativas do eleitor, em vista da possibilidade de candidaturas múltiplas e da faculdade do eleito em optar por outras

64 Cf. sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 5.1 em *Diritto*.

zonas eleitorais com base nas indicações do partido. Em razão de todas estas características, as regras de votação contidas na Lei n. 270, que, é bom lembrar, representa um *unicum* no cenário nacional e nos sistemas comparados, viola a lógica da representação consagrada na Constituição e tem um impacto negativo sobre a liberdade de voto sancionada no art. 48 da Constituição italiana⁶⁵.

É claro – tendo em conta as alegações expostas pela Corte Constitucional italiana – que “sistemas caracterizados por listas bloqueadas apenas para uma parte das vagas”, bem como outros “caracterizados por grandes zonas eleitorais de dimensões territoriais reduzidas”⁶⁶, compostos por um número exíguo de candidatos a serem eleitos, asseguram o efetivo conhecimento dos elegíveis e com isso a efetividade da escolha e a liberdade de voto, como acontece no caso de distritos eleitorais uninominais.

Portanto, traçados os limites das modalidades de expressão do voto, em consonância com o princípio democrático e com os ditames constitucionais, é necessário procurar o mecanismo mais adequado para a seleção dos parlamentares.

O voto de preferência, raramente utilizado em outros sistemas jurídicos (nos mais próximos ao italiano como Alemanha, França, Espanha e Reino Unido, a escolha recai ou nos círculos eleitorais uninominais ou nas listas breves bloqueadas) apresenta inúmeras contraindicações: aumenta demasiadamente os custos da política, cede a uma lógica de clientelismo que coloca o controle dos votos nas mãos dos centros de poder locais (ou até mesmo do crime organizado), priva os partidos da tarefa de seleção dos candidatos e, além disso, acrescenta à competição entre as coligações alternativas e entre os partidos do mesmo agrupamento, também a competição entre candidatos do mesmo partido.

Mas acima de tudo, o que é mais grave, constitui um ponto fraco no que diz respeito ao mesmo princípio de igualdade substancial (art. 3, par. 2º da Constituição italiana), porque somente aquele que dispõe de recursos financeiros adequados pode decidir apresentar sua própria candidatura, deixando de fora do direito de participação política ativa as classes economicamente mais fracas da população.

65 Cf. sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 3.1 em *Diritto*.

66 Cf. Sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 3.1 em *Diritto*.

O sistema recomendado para garantir uma relação equânime entre eleitores e eleitos é baseado nos distritos uninominais, onde há uma clara identificabilidade dos candidatos, o que garante a liberdade de escolha do eleitor.

Ao mesmo tempo, com o sistema majoritário, a responsabilidade de indicar os candidatos é confiada aos partidos, de preferência com um sistema de eleições primárias. Persiste a necessidade de que seja prevista na lei uma proibição clara de “catapultar” do alto os candidatos nos diversos territórios, devendo ser protegido o direito da coletividade local de escolher um candidato que realmente os represente.

Alternativamente, em consonância com os ditames constitucionais, coloca-se a introdução de um método de votação baseado em um número elevado de pequenas circunscrições eleitorais⁶⁷, para permitir listas de dimensões reduzidas, formadas por quatro ou cinco candidatos, claramente identificáveis, ou um sistema misto, emprestando o mecanismo escolhido pelo direito alemão⁶⁸, que prevê uma parte das vagas a serem atribuídas para os distritos uninominais e uma outra parte através do sistema de listas breves bloqueadas.

A lei *Italicum* estipula que os candidatos dos vários partidos se apresentem em circunscrições eleitorais provinciais, podendo ser escolhidos em listas bloqueadas e curtas, que – de acordo com a sentença n. 1 de 2014 da Corte – estão em consonância com a Constituição, porque são capazes de garantir que o eleitor possa conhecer o rol das pessoas elegíveis. Ademais, as listas curtas, compostas por 4 ou 5 nomes, tornam o sistema muito semelhante ao dos distritos eleitorais uninominais, nos quais o candidato é apenas um, mas é escolhido pelos partidos. Neste último caso, os cidadãos são chamados a escolher um candidato (aquele que é determinado pelos partidos no distrito uninominal), enquanto com a lei *Italicum* são escolhidos quatro ou cinco (os que são determinados pelos partidos para distritos plurinominais). Um sistema de eleições primárias, obrigatório para selecionar as nomeações e respeitar o princípio da alternância de

67 O sistema eleitoral espanhol prevê que o *Congreso de los diputados*, composto por 350 parlamentares eleitos diretamente em 52 circunscrições, com sistema proporcional, listas bloqueadas, respeitando o equilíbrio de gênero, curtas e um limite de barreiras de 3%, aplicado em nível de circunscrição.

68 O *Bundestag* é composto por 598 membros e é eleito com um sistema misto; metade das vagas, 299, conferidas com um sistema majoritário em turno único, a outra metade, 299, é conferida com método proporcional, com voto de lista bloqueado (em relação à consistência demográfica dos *Länder*).

gênero, inclusive para os cabeça de lista, atribuiria a tal sistema de votação uma maior conformidade com as disposições constitucionais.

Outro ponto fundamental está relacionado às candidaturas múltiplas que colocam o problema do mecanismo das opções pós-votação, com uma seleção a critério da discricionariedade dos plúrieleitos. Para remediar essa grave anomalia, deveria ser determinado um critério de proclamação no distrito em que o partido do pluricandidato obtenha a maior percentagem de votos.

e) a representação de gênero

A revisão da lei eleitoral, ademais, deve levar a efeito o princípio contido no art. 51, determinando um modelo que tenha em conta o princípio da democracia paritária⁶⁹.

Prever o princípio da democracia de gênero, nos termos do art. 51 da Constituição, segundo o qual “a República promove a igualdade de oportunidades para homens e mulheres ao acesso a cargos eletivos”⁷⁰.

Com a opção sugerida na proposta atual para os distritos plurinominais, seguindo o exemplo do sistema espanhol, o mecanismo de reequilíbrio deve centrar-se na alternância na lista de candidatos “homem-mulher” ou “mulher-homem”. No entanto, dada a pequena dimensão dos distritos previstos na lei *Italicum*, dificilmente uma lista elegerá mais de dois candidatos por distrito; desta forma, o mecanismo poderia não ser funcional para o objetivo de equilíbrio de gênero, se a regra da alternância na lista não vier acompanhada pelo critério de igualdade de gênero entre os cabeças de lista dos distritos na mesma circunscrição eleitoral⁷¹.

69 A propósito, cf. o nosso *La democrazia paritaria nel solco del principio costituzionale meritocratico*, em *Percorsi costituzionali*, n. 1/2011, 111 ss e, antes ainda, *La legge sulla Valle D'Aosta sulla parità passa indenne l'esame della Corte*, em *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2003, 366 ss.

70 Respeitando o princípio constitucional de paridade de gênero, a lei eleitoral da Região Campânia e a lei para as eleições dos conselhos das prefeituras e das províncias introduziram um mecanismo que prevê a dupla preferência, para efetuar o equilíbrio de gênero na representação, estabelecendo a validade da segunda preferência somente se for destinada a um candidato de gênero diferente do primeiro.

71 Por outro lado, se a escolha do mecanismo para a seleção dos candidatos tivesse sido focada na adoção de distritos uninominais, teria sido ainda mais complicado construir um sistema que garantisse o respeito à igualdade de gênero. Tratar-se-ia de identificar um mecanismo para garantir o reequilíbrio dentro do sistema majoritário, baseado em distritos uninominais. Neste caso, poderiam ser previstas duas candidaturas “interligadas” apresentadas por cada partido ou coligação, no mesmo distrito, dando ao eleitor a liberdade de escolher o homem ou a mulher. Com tal sistema a vaga seria atribuída ao partido ou à coligação dos candidatos que, em dupla, obtivessem mais votos em relação às outras duplas na competição. A vaga seria atribuída ao candidato ou à candidata que obtivesse mais votos. Isso geraria uma competição acirradíssima entre os dois candidatos também (e talvez principalmente) dentro do mesmo partido ou coligação.

9 O SISTEMA DE VOTO PARA A ELEIÇÃO DE UM “SENADO DEI TERRITORI”⁷² (APENAS NA EVENTUALIDADE DE O BICAMERALISMO PARITÁRIO COM O SENADO DE DERIVAÇÃO ELETIVA SER SUPERADO)

Partindo do pressuposto de realização de um Senado eletivo, com representação territorial, não ligado ao governo pela relação de confiança, poderia ser adotado um sistema proporcional, com limites de barreira não excessivamente elevados (3/4 por cento), para dar representação aos partidos políticos e aos movimentos locais e identitários. Tal sistema, de fato, na falta de uma relação fiduciária com o governo, não seria capaz de produzir efeitos negativos em relação à governabilidade.

As fundamentações expostas na sentença n. 1 de 2014, que declarou a ilegitimidade das normas para a eleição do Senado, refletem as que foram expostas para fundamentar a censura de constitucionalidade do mecanismo de bônus previsto para a Câmara dos Deputados.

De modo especial, a atribuição do bônus de maioria para as eleições ao Senado da República à coligação de listas ou às listas individuais que tenham obtido o maior número de votos válidos no âmbito da circunscrição, com o qual é atribuído um número de vagas adicionais, necessários para atingir 55% das vagas atribuídas à região, constitui uma disciplina manifestadamente irracional⁷³.

Neste caso também, afirma a Corte, não atingindo o limite mínimo, esse mecanismo de bônus acaba comprimindo a representatividade da assembleia parlamentar de forma desproporcional em relação ao objetivo pretendido: salvaguardar a estabilidade do governo e a eficiência decisional do sistema⁷⁴.

Mas as regras eleitorais para o Senado evidenciam, também, a incapacidade de atingir o objetivo pretendido, inclusive sob uma ótica diferente. O vício ulterior da norma sob exame diz respeito, com efeito, ao fato de que o bônus seja atribuído em escala regional, produzindo o efeito perverso que a maioria constituída no Senado “seja o resultado aleatório de

72 N.T. Senado como Câmara de representação dos territórios (regiões e capitais de provinciais).

73 Cf. sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 4 in *Diritto*.

74 Cf. sentença da Corte Costituzionale n. 1/2014, 3.1 in *Diritto*.

uma soma de bônus regionais, que pode acabar derrubando o resultado obtido pelas listas ou coligações de listas de base nacional⁷⁵. Provocando o efeito paradoxal de facilitar a formação de maiorias diferentes nas duas casas do Parlamento, apesar de uma distribuição do voto substancialmente homogênea.

Agora está claro que, em um sistema bicameral “inalterado”, em virtude do qual o “governo deve obter a confiança de ambas as Câmaras” (art. 94, par. 1), o risco de fazer malograr o objetivo de alcançar uma estabilidade adequada da maioria parlamentar e do governo é muito alto, em aberta violação aos artigos 1, parágrafo segundo, e 3, 48 e 67 da Constituição italiana.

REFERÊNCIAS

- CAZZULLO, A. *La resa di San valentino. Così Renzi ha sfiduciato Letta*. In: **Il Corriere della Sera**, 14 de fev. de 2014.
- COSTANZO, P. *La giustizia elettorale*. Consulta online. n. 5. 2 set. 2013.
- FRANCO, M. **Un passaggio opaco**, em **Corriere della Sera**, 14 de fev. de 2014.
- FUCCARO, L. **Il Colle: più tempo per l'intesa, i paletti di Ncd al sindaco, le garanzie di Berlusconi**, em **Corriere della Sera**. 16 de fev. de 2014.
- LANCIA, Renzi. **Il “suo” Senato: 150 persone tutti senza stipendio**, em *La Stampa*. 7 de fev. de 2014.
- MANDRIOLI, C. *Diritto processuale civile*. Curador A. Carratta, Torino, 2012 V.1.
- MARTINETTI, C. *L'eterna anomalia italiana*. *La Stampa*, Edit. 14 de fev. de 2014.
- NICOTRA, I. *Diritto di elettorato attivo e sistema “a doppio turno” nelle leggi sulla elezione diretta del Sindaco*. *Giurisprudenza italiana*, n. 2, 1995.
- NICOTRA, I. *Legge elettorale e giudizio di ammissibilità*, em **Il governo dei cittadini, a cura di Barbera**. *Guzzetta*, Rubbettino 2007, 269 ss.
- TRUCCO, L. *Contributo allo studio del diritto elettorale*, v. I, 2013, 137.

75 Cf. sentenza da Corte Costituzionale n. 1/2014, 3.1 in *Diritto*.