

TRA PREMIERATO E POSSIBILE *JACKPOT SYSTEM*. L'IDEA DI DEMOCRAZIA SOTTESA ALLA PROPOSTA DI RIFORMA COSTITUZIONALE.

di Marco Ruotolo*

XXI

1. Nel suo *Editoriale*, Alberto Lucarelli ha messo in luce i vari problemi tecnici che suscita il testo di riforma costituzionale concernente la nostra forma di governo. Se ne è cominciato a discutere soprattutto, ma non soltanto, su due punti essenziali: la previsione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio con l'imposizione di un sistema elettorale disciplinato dalla legge ordinaria «in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi nelle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei Ministri»; l'obbligato conferimento dell'incarico, in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, allo stesso Premier dimissionario o «a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia».

In questo modo, ad una potenziale alterazione sostanziale dell'eguaglianza del voto a destinazione, esito dell'obbligato meccanismo distorsivo del sistema di sua traduzione in seggi, si accompagnerebbe un paradossale potenziamento del ruolo del *secondo* Presidente del Consiglio eventualmente nominato, essendo prescritto che, ove questo cessi dalla carica, «il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere» (soluzione che non sarebbe invece obbligata dalle eventuali dimissioni del *primo* eletto). Al curioso esito cui potrebbe condurre l'applicazione della norma c.d. antiribaltone si accompagna l'originaria e ricordata previsione di un inaudito premio di maggioranza (55% dei seggi) non sostenuto dalla necessità del raggiungimento di una soglia minima di voti.

2. Stando al testo della proposta di riforma, la legge elettorale dovrà dunque essere concepita in modo da *garantire* il 55% dei seggi alla coalizione *vittoriosa* che sostiene il

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università di Roma Tre.

candidato Presidente del Consiglio. Difficile arrivare a questa soluzione senza smentire ciò che la Corte costituzionale ha affermato nella sent. n. 1/2014. Se si stabilisce in Costituzione la necessità di *garantire* il 55% dei seggi, allora si dovrebbe prevedere nello stesso testo una ragionevole soglia di voti minimi per competere all'assegnazione del premio con eventuale ballottaggio tra i candidati qualora al primo turno nessuno abbia raggiunto la maggioranza assoluta dei voti espressi. Invece queste opzioni sono rimesse alla discrezionalità del legislatore, che però, ove non le prevedesse, provocherebbe la violazione di altri principi costituzionali fondamentali (addirittura *supremi*) connessi all'esigenza di assicurare una rappresentanza democratica.

Come ha scritto già la Corte costituzionale nel 2014, l'attribuzione di un premio senza soglia minima (prevista dall'allora vigente legge elettorale) determina una «compressione della funzione rappresentativa dell'Assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente». La Corte la qualifica come «un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto» stabilito dall'art. 48, c. 2, Cost. In termini non troppo distanti si era espresso anche il *Conseil constitutionnel*, sottolineando come l'esigenza di assicurare una maggioranza stabile e coerente non possa mai tradursi in una *sproporzionata* lesione dell'eguaglianza tra elettori e tra candidati, idonea a violare il principio del pluralismo delle idee e delle opinioni.

Come fare, allora, per contemperare le diverse esigenze? Il *nuovo* art. 92 Cost. sembrerebbe indirizzare verso la strada del *jackpot system*, che, come è noto, si caratterizza per un premio a quota variabile tale da assicurare la maggioranza parlamentare ad una delle forze in campo (lista o coalizione), con eventuale doppio turno. È un sistema che può produrre un'alterazione della composizione della rappresentanza democratica ancora più profonda di quella generata dall'attribuzione del premio di maggioranza in quota fissa (*bonus system*), che, attribuendo un *surplus* di seggi numericamente predeterminato alla lista più votata, non è detto garantisca il raggiungimento della maggioranza assoluta.

Il modello elettorale potrebbe essere quello della Repubblica di San Marino, ove almeno 35 dei 60 seggi del Consiglio Grande e Generale sono assegnati alla coalizione o alla lista vittoriosa. Per arrivare a garantire questo esito la legge elettorale sanmarinese prevede un sistema proporzionale, ma con l'introduzione di un doppio turno che trova applicazione

qualora al primo turno nessuna delle liste o coalizioni raggiunga la maggioranza assoluta dei voti espressi. In tale ultima ipotesi, si procede, infatti, a ballottaggio tra le due liste più votate. La ripartizione dei seggi avviene con sistema proporzionale sia al primo che al secondo turno, ma se la lista o coalizione vincitrice non ottiene così i 35 seggi (58,33%) scatta il premio di stabilità che consente il raggiungimento degli stessi.

Ammesso che si voglia guardare a questo *modello* – che peraltro si inserisce in un sistema, quello sanmarinese, che non prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, ma che comunque significativamente vieta, in caso di crisi di governo, la formazione di nuove maggioranze cui partecipino forze politiche diverse da quelle che hanno vinto le elezioni – le riserve sulla *importazione* sarebbero in ogni caso consistenti, a partire dal problema della sua idoneità per superare lo “scoglio” indicato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1/2014, poiché la così consentita «distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi» potrebbe assumere «una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto», ovvero superare la *soglia di tollerabilità* alla quale quella decisione fa riferimento.

3. Ma la riflessione sulla riforma non può ridursi ai *tecnicismi elettorali* che potrebbero discendere dalla sua approvazione, né limitarsi a considerazioni su possibili correttivi che potrebbero scaturire all'esito del dibattito parlamentare. Anche perché questi ultimi difficilmente potrebbero fuoriuscire dalle coordinate *ideali* indicate dai proponenti, che per raggiungere l'obiettivo della «democrazia decidente» considerano il voto strumento esclusivo per la legittimazione di un potere che tende a non avere limiti.

Come ho avuto modo di scrivere su *La Stampa* il 13 novembre 2023, l'idea di democrazia che si trae dalla Costituzione repubblicana è un'altra, così come quella di sovranità, che – basta rileggere l'art. 1 – appartiene al popolo e non emana da esso, non si esaurisce, insomma, in una delega ad altri (i rappresentanti) con l'espressione del voto e comunque si «esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

La imposta formazione di una solida maggioranza parlamentare, a prescindere dalla consistenza del consenso elettorale, rafforza la parte che esce *vittoriosa* dalle urne, non certo il Parlamento come istituzione in cui dovrebbero trovare spazio e rappresentanza le diverse posizioni presenti nel Paese. Se si considera la sempre più scarsa affluenza alle urne e l'assenza di una struttura politica bipartita o almeno bipolare, non è difficile, infatti, prevedere che una sparuta minoranza possa divenire maggioranza in Parlamento, perché la

lista o la coalizione più votata, in quanto collegata al Presidente del Consiglio *vincitore*, otterrà comunque il 55% dei seggi.

È un'alterazione intollerabile del principio rappresentativo, un'inaccettabile torsione del concetto stesso di democrazia che mette in discussione il principio base del costituzionalismo, che sta nel limitare il potere a garanzia dei diritti di ciascuno e di tutti. La riforma intende proprio facilitare l'esercizio del potere, renderlo più forte, facendo leva sulla sua legittimazione popolare, ancorché la stessa si fondi – come più volte affermato – su un meccanismo fortemente distorsivo nella traduzione dei voti in seggi.

Di questo, a mio giudizio, si deve anzitutto discutere, riflettendo sulle implicazioni che lo *scretolamento* del concetto di limite potrà avere sul ruolo delle istituzioni di garanzia sempre più esposte, in caso di decisioni sgradite al potere, proprio all'obiezione di non essere legittimate dal voto dei cittadini. Si potrà rafforzare, così, un argomento da sempre utilizzato, che è espressione dell'ontologica insofferenza del potere alle forme di controllo sulle proprie decisioni. Ma sono proprio i *limiti* e le istituzioni deputate a farli osservare che rafforzano la democrazia, la qualificano come democrazia costituzionale, impedendo che la stessa si riduca a mero dominio di una contingente maggioranza. È questo che le costituzioni contemporanee pretendono, disegnando un potere che non è mero arbitrio, bruta forza, pura rappresentazione di egemonia, ma espressione di consenso, condivisione, cooperazione nell'interesse comune.

Il costituzionalismo non nega il potere, essenziale per una convivenza ordinata, ma pretende che la sua legittimazione sia esito di disciplina, divisione, separazione al già ricordato fine di garantire i diritti di ciascuno e di tutti. Nella piena consapevolezza – già illustrata da Montesquieu – per cui chi è in possesso del potere è portato ad abusarne e si ferma soltanto se incontra un altro potere che lo blocca o lo frena, avendo i titoli formali e la forza sostanziale per farlo.

È significativo che nel progetto di riforma non si proponga la revisione dei *quorum* per l'elezione dei componenti delle istituzioni di garanzia, pensati dal Costituente avendo in mente un sistema proporzionale puro, in modo da imporre necessariamente la partecipazione attiva alla singola scelta anche da parte delle opposizioni. In assenza dell'elevazione degli stessi, non sarà difficile per una contingente maggioranza *conquistare* la Corte costituzionale, eleggere il proprio Presidente della Repubblica, formare un CSM compiacente. Già oggi non è più così difficile, essendoci da tempo allontanati dall'opzione per un sistema prevalentemente ed effettivamente proporzionale, ma domani potrebbe

essere molto facile. Sarebbe l'ultimo tassello perché la persona sola al comando e la sua fedele maggioranza parlamentare possano agire indisturbati. È questo probabilmente il reale obiettivo, ma è proprio ciò che la Costituzione repubblicana non vuole e che il costituzionalismo stesso ripudia, imponendo una separazione dei poteri che non può ridursi a preminenza dell'uno sull'altro.

Anche i precedenti, falliti, tentativi di riforma ponevano sul tappeto il tema della concentrazione dei poteri in un unico vertice. Ed è questa, pure oggi, la questione centrale, enfatizzata dall'opzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri. Siamo disposti a ridurre la sovranità popolare a mera delega al potere, esito di un voto che peraltro si rivelerebbe davvero *utile* soltanto nella misura in cui convergesse sul Presidente eletto e sulle liste che lo sostengono?

