

UNO PSEUDO-PREMIERATO CHE NASCONDE LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DI UN SISTEMA ELETTORALE IPER-MAGGIORITARIO.

di Fabrizio Politi*

LXXXV

Nelle numerose riflessioni dottrinali registrate in queste settimane sono già state evidenziate le non poche incongruenze e problematicità che sorgono dalla lettura del disegno di legge di revisione costituzionale (*«Introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e razionalizzazione del rapporto fiduciario»*) proposto dal Governo ed avente come principale – e dichiarato – obiettivo l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio (e la *razionalizzazione* del rapporto fiduciario).

Fra le voci a favore, la più brillante mi è parsa quella di Tommaso Frosini (“Chi ha paura del premierato?”) soprattutto per la capacità di “rigettare” (fin dal titolo del suo intervento) nel campo avversario la palla dell'onere della prova, oltre che per aver elencato con chiarezza i punti principali a favore della proposta revisione costituzionale. Frosini tende a sminuire la portata della revisione costituzionale (definita “non uno stravolgimento costituzionale”, ma un “intervento puntuale su quelle norme che riguardano il capo del governo e la sua maggioranza parlamentare”) e – citando Serio Galeotti – inquadra la riforma nello slogan “un governo scelto dal popolo per un governo di legislatura”, assegnando alla istituenda forma di governo l'appellativo di “forma di neoparlamentarismo” quale “evoluzione del sistema parlamentare, di cui conserva il rapporto fiduciario, che si sviluppa nel senso di garantire stabilità e restituire centralità alla sovranità popolare”. Ed il premierato sarebbe forma già esistente in Italia “nella esperienza istituzionale comunale e regionale”.

Ma, aldilà della discutibilità della assimilazione delle autonomie comunale e regionale alla dimensione statale ed alla rappresentanza parlamentare, va rilevato innanzitutto che: a) in entrambe le predette esperienze – comunale e regionale – il principio *simul stabunt simul*

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università de L'Aquila.

cadent non ammette eccezioni (ed infatti anche Frosini riconosce che la cd. “norma anti ribaltone” si caratterizza per una “incoerenza con l’elezione diretta”); b) a livello comunale, il sistema elettorale riesce a mantenere distinte la modalità di elezione del consiglio comunale da quella del sindaco (voto disgiunto, doppio turno con possibilità di apparentamenti), con la possibilità (come noto) anche di maggioranze differenti; c) a livello regionale, l’autonomia regionale – statutaria e di legislazione elettorale – deve estrinsecarsi nel rispetto del quadro costituzionale ed infatti sia gli artt. 122 e 123 Cost. sia l’art. 5 della legge costituzionale n. 1/1999 (che poneva le norme transitorie del passaggio dal previgente art. 123 Cost. a quello attuale) non registrano una *torsione maggioritaria* così forte quale quella risultante dalla proposta revisione costituzionale.

Ed emerge così, a mio parere, la vera essenza di questa riforma che non è rappresentata dal rafforzamento del Presidente del Consiglio, tant’è che: a) nessuno dei poteri a questi già spettanti viene accresciuto (celiando, si potrebbe dire che in questo ha ragione Tommaso Frosini: perché avere paura del premierato se i poteri sono gli stessi?); b) può essere tranquillamente sostituito dalla sua stessa maggioranza.

La vera essenza di questa riforma è l’introduzione in Costituzione di un principio iper-maggioritario (assegnazione del 55% dei seggi alla coalizione o partito legato al candidato premier che prende un voto in più rispetto a tutti gli altri concorrenti) che - è facile evidenziarlo - stravolge l’intero impianto costituzionale.

Nell’editoriale che apre il presente *Forum* Alberto Lucarelli ha già elencato i poteri di cui verrebbe a disporre tale artificiale (in quanto non rispondente ad una proporzionale volontà del corpo elettorale) maggioranza parlamentare, la quale verrebbe ad avere i numeri per condizionare il funzionamento sia delle istituzioni di governo (sostituzione del Presidente del Consiglio eletto con altro scelto all’interno della medesima maggioranza; negare la fiducia al Presidente del Consiglio eletto; esercitare la sfiducia individuale nei confronti dei Ministri; esercizio di fatto del potere di scioglimento delle Camere; modifica dei regolamenti parlamentari ed approvazione di qualunque tipologia di legge compresa la legge elettorale) che di quelle di controllo e di garanzia (elezione del Presidente della Repubblica, dei membri laici di Corte costituzionale e del C.S.M.). E giustamente Lucarelli definisce “tirannia della maggioranza” la forma di governo risultante dal progetto. Ma – mi permetterei di aggiungere – forse potrebbe parlarsi di “tirannia della minoranza” (*rectius*, della minoranza avente maggiori dimensioni), giacché la proposta di riforma costituzionale introduce un meccanismo – non *capace di* ma – che necessariamente produce l’effetto di

costruzione di una maggioranza che inevitabilmente diventerà *tiranna* proprio perché finirà per *occupare* tutti gli spazi decisionali e di garanzia.

Da decenni nel nostro Paese si discute sulla opportunità di una scelta fra sistemi elettorali di tipo proporzionale e sistemi di tipo maggioritario e non possiamo non ricordare quelle opinioni che, nel periodo intercorrente fra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta del secolo scorso, propugnavano le virtù taumaturgiche del sistema elettorale maggioritario ritenuto capace di: a) rendere stabile l'esecutivo; b) assegnare *lo scettro al popolo*; c) dar vita a classi politiche responsabili ed efficienti. L'esperienza degli ultimi decenni – nel susseguirsi delle varie leggi elettorali che hanno preso il posto di quella proporzionale: dal *mattarellum* al *porcellum* fino al *rosatellum* la cui torsione maggioritaria si è accresciuta con la riduzione del numero dei parlamentari – ha dimostrato l'illusorietà di quelle previsioni: nel passaggio dal sistema proporzionale alle varie forme di maggioritario, il livello medio della classe politica è di gran lunga peggiorato, gli esecutivi si sono rivelati tutt'altro che stabili ed è cresciuto pericolosamente il tasso di astensionismo (fra le cui cause non può non citarsi anche la riduzione dell'offerta politica conseguente al sistema maggioritario per cui, posto di fronte alla scelta fra alcuni – pochi – concorrenti, gran parte del corpo elettorale preferisce non andare a votare!).

Non solo: a memoria, non mi pare di ricordare neppure all'interno degli autori più convinti della bontà dei sistemi maggioritari una proposta così forte di *costituzionalizzazione* di un premio di maggioranza che assegna alla maggioranza parlamentare (per usare le parole di Lucarelli) il ruolo di “assoluto dominatore della scena istituzionale” (senza alcun contrappeso). E credo che l'intera dottrina debba interrogarsi anche su questa configurazione della *maggioranza parlamentare* quale soggetto istituzionale *congelato* al momento del risultato elettorale con lo smarrimento di una visione plurale e aperta della rappresentanza parlamentare ed in netta antitesi con l'impianto di *checks and balances* proprio della Costituzione repubblicana.

Viene invece a determinarsi (grazie alla introduzione di una formula elettorale che consente ad una minoranza di diventare maggioranza e poi di autobattezzarsi *popolo* e così di autolegittimarsi quale *governo scelto dal popolo*) l'affermazione di un modello maggioritario *estremo*, senza alcun temperamento e che presta il fianco, da un lato, a pericolose concentrazioni di potere e, dall'altro lato, a rigidità di funzionamento che possono portare anche ad esiti imprevedibili.

Come noto, la Corte costituzionale (sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017) ha affermato la necessità di fissare adeguate soglie per l'accesso al premio di maggioranza, ma la "forza" della revisione costituzionale ovviamente supera il vizio di incostituzionalità a meno di non voler ipotizzare (come prospettato, sia pure in via problematica, da Alberto Lucarelli) uno scrutinio della legge di revisione costituzionale in quanto lesiva dei principi supremi dell'ordinamento repubblicano. Questa strada mi appare però impervia sia per la difficoltà argomentativa che una tale opzione interpretativa richiede ma soprattutto perché aprirebbe una forte frattura fra maggioranza politica e Corte costituzionale con inevitabili tensioni che – proprio per garantire il ruolo del giudice costituzionale – è sempre preferibile evitare. Tornando al progetto di revisione costituzionale, un'ultima considerazione va spesa con riguardo all'effettivo funzionamento del rapporto di causa ed effetto fra elezione del premier e assegnazione di un'elevata maggioranza alla coalizione che lo sostiene.

Nelle parole dei sostenitori del progetto si rinviene l'affermazione che il sistema elettorale è funzionale ad assicurare al premier eletto una maggioranza parlamentare ed anche da un esame sommario – e preliminare – del testo si potrebbe essere portati ad affermare che la previsione di una legge elettorale che assegna un elevato premio di maggioranza alla coalizione collegata al premier eletto sia funzionale a sostenere quest'ultimo. Ma un esame più approfondito dell'intero disegno di legge costituzionale porta a rilevare che il rapporto di causa ed effetto è il contrario; la legge elettorale iper-maggioritaria non *assicura* al primo ministro la fiducia della sua maggioranza parlamentare (tant'è che il progetto prevede più di una possibilità di non concessione della fiducia), ma avviene l'esatto contrario: l'elezione del premier è l'effetto – rimuovibile – conseguente alla *creazione* di una *maggioranza parlamentare*. L'elezione del premier giustifica e consente la *creazione* di una maggioranza parlamentare che potrà agire anche rimuovendo il premier, la cui elezione diretta svela così la funzione di specchietto per le allodole che maschera il vero obiettivo della proposta revisione costituzionale rappresentata dall'introduzione in Costituzione di un sistema elettorale iper-maggioritario che altera profondamente gli equilibri costituzionali su cui è innervata la Costituzione repubblicana.

La riforma introduce infatti un *neoparlamentarismo* irrigidito su una artefatta maggioranza parlamentare che diventa rappresentante di un ipostatizzato *popolo*, quale soggetto – anziché inevitabilmente plurale – asseritamente unitario ed omogeneo (visione del popolo che nella storia ha già dato tragici risultati). Mi sembra di poter dire che dall'esame della proposta di revisione costituzionale emerge un quadro nel quale si registra un serio

stravolgimento del vigente impianto costituzionale e con un deleterio irrigidimento dei meccanismi di funzionamento della forma di governo a fronte invece della comprovata elasticità della forma di governo parlamentare che, nonostante l'instabilità – peraltro altalenante – degli esecutivi, ha garantito la stabilità e la rappresentatività (e dunque la democraticità) dell'assetto politico-istituzionale (del resto, se una maggioranza non c'è, è preferibile prenderne atto anziché creare una *artefatta* o *coatta* maggioranza che finisce solo per accrescere i problemi). E (constatazione ancora più preoccupante) il quadro che emerge appare ispirato a principi esattamente antitetici a quelli che caratterizzano (ed hanno caratterizzato) il costituzionalismo moderno aperto e plurale.