

# PERCHE' PUO' SALTARE IL BALLOTTAGGIO

Niente illusioni: la Consulta avrebbe molte buone ragioni per rivoluzionare l'Italicum

*Può dirsi democratico un sistema in cui il partito che raccoglie un terzo dei consensi ottiene il controllo delle istituzioni?*

*Costretto a scegliere il "male minore" al ballottaggio, l'elettore si trova a esercitare un voto che ha valenza politica ridotta*

*Nell'attuale sistema politico tripolare la lista che vince il ballottaggio rappresenterà in effetti solo chi l'ha votata al primo turno*

*Il rischio è quello di indebolire la Camera e di accentrare i poteri decisionali in capo all'esecutivo con conseguente instabilità politica*

di Carlo Deodato

La democrazia moderna è ormai universalmente riconosciuta (fin dalla celebre enunciazione di Churchill) come l'unica forma di governo capace di realizzare, al contempo, gli ineludibili valori di uguaglianza e di libertà (tanto che viene semanticamente evocata anche in regimi che di democratico non hanno nulla).

A differenza della democrazia greca (che era esercitata in via diretta), quella moderna si fonda, necessariamente e strutturalmente, sul principio della rappresentanza politica (Locke, Montesquieu, ma contestato da Rousseau), in quanto l'unico compatibile con le dimensioni degli Stati moderni (e al netto delle fantasiose e visionarie prospettazioni di una democrazia elettronica), che, a sua volta, postula quello maggioritario.

Ancorché criticato da chi vi ha intravisto il pericolo che trasmodi nel fenomeno degenerato della "tirannide della maggioranza" (Alexis de Toqueville), il principio maggioritario è, nondimeno, apparso ai più, in una concezione liberale dello Stato (Dahl), come l'unico capace di garantire che la sfera privata dei cittadini possa essere conformata e limitata solo da decisioni assunte da autorità rappresentative della maggior parte degli amministrati (Benjamin Constant).

Ma l'analisi della validità istituzionale e del significato democratico del principio maggioritario non può prescindere dalla (logicamente presupposta) disamina delle formule elettorali di assegnazione dei seggi ai rappresentanti del popolo (in particolare nei sistemi parlamentari).

Orbene, la discussione sulla valenza del principio di maggioranza si è perlopiù sviluppata sul presupposto logico che la delega di rappresentanza sia conferita per mezzo di elezioni basate su formule proporzionali, che assicurino, cioè, la più esatta corrispondenza tra la volontà degli elettori e gli eletti e, quindi, la massima rappresentatività delle assemblee legislative.

Solo la misura (massima) della rappresentatività garantita dai sistemi elettorali proporzionali appare, infatti, idonea a giustificare la capacità della maggioranza di interpretare ed esprimere la volontà collettiva e la sua attitudine a vincolare la minoranza e a imporsi a tutti i consociati.

Questo non significa, ovviamente, che i si-

stemi elettorali maggioritari (che assegnano, cioè, un numero di seggi non corrispondente proporzionalmente ai suffragi conseguiti, premiando, nell'assegnazione dei seggi, le liste che hanno conseguito più voti) siano incompatibili con la democrazia, ma solo che le formule maggioritarie, per (continuare a) soddisfare le istanze "politiche" sottese al principio di maggioranza, devono essere concepite in modo da assicurare anche i diritti delle minoranze e, in ogni caso, da scongiurare qualsivoglia effetto eccessivamente (in parte, è inevitabile) distorsivo della rappresentatività.

La Costituzione italiana riconosce l'appartenenza al popolo della sovranità, precisando che la esercita nelle forme e nei limiti previsti dalla stessa Carta fondamentale (art.1), ma si astiene dall'imporre le formule elettorali di selezione dei rappresentanti del popolo in Parlamento, sicché la legge elettorale, in quanto priva di copertura costituzionale, resta rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario.

La Consulta non ha, tuttavia, mancato di rilevare, per un verso, che, nonostante l'ordine del giorno votato dall'Assemblea Costituente contenesse un'opzione preferenziale per un sistema proporzionale, non esiste alcun vincolo costituzionale alla formula elettorale discrezionalmente (ma ragionevolmente) scelta dal legislatore ordinario (sentenza n. 429 del 1995), e, per un altro, che, in ogni caso, i meccanismi maggioritari (ancorché, di per sé, non contrari alla Costituzione) non possono produrre l'effetto di una sproporzionata "distorsione tra voti espressi ed attribuzione di seggi" (sentenza n.1 del 2014, con la quale è stata dichiarata incostituzionale la legge elettorale meglio nota come *Porcellum*).

Nella decisione appena citata la Consulta ha avuto modo, in particolare, di rilevare che le (pur legittime) esigenze di stabilità del governo, sottese a un modello di "democrazia decidente", non possono legittimare formule elettorali (come quella contenuta nel *Porcellum*) che assegnino, in mancanza di una soglia minima di voti, un premio di maggioranza alla lista o alla coalizione di liste che hanno ottenuto più consensi e che finiscano, perciò, per sacrificare indebitamente i principi essenziali della rappresentanza democratica e dell'eguaglianza del voto.

Occorre, adesso, verificare se i chiarissimi canoni di costituzionalità enunciati dalla



Consulta, e, in particolare, il presupposto principio democratico, che costituisce un paradigma essenziale della stessa forma repubblicana (Mortati), restino o meno rispettati dal nuovo assetto istituzionale.

Il fatto che entrambe le leggi che concorrono, con un vincolo di reciproca integrazione e giustificazione (che appare del tutto improprio sminuire), a costituire il nuovo sistema istituzionale siano “sub iudice” (quella elettorale in senso tecnico, in quanto sottoposta, in un giudizio assai prossimo, allo scrutinio di costituzionalità, e quella di revisione costituzionale in senso atecnico, in quanto soggetta al referendum popolare che dovrà approvarla o disapprovarla) non impedisce un esame della coerenza dell’assetto da esso introdotto con il principio democratico e, in particolare, con quello della rappresentanza politica che lo informa.

Si tratta, innanzitutto, di verificare se la legge elettorale (meglio nota come *Italicum*) integri o meno le indefettibili condizioni che la stessa Consulta (a proposito dell’esame del *Porcellum*) ha identificato come ineludibili ai fini della compatibilità costituzionale di leggi elettorali basate su formule maggioritarie o, comunque, che prevedano un premio di maggioranza.

Tale esame esige una sintetica riflessione (apparentemente ultronea, ma, invece, logicamente necessaria) sulla psicologia dell’elettore di fronte a meccanismi elettorali fondati sul doppio turno (come l’*Italicum*).

In tali sistemi l’elettore, a ben vedere, resta libero di scegliere la lista o il candidato che più preferisce solo al primo turno, mentre in quello di ballottaggio è costretto a scegliere solo tra due opzioni (perlomeno nei modelli più diffusi, tra cui l’*Italicum*), secondo lo schema razionale del “male minore” (Sartori).

Ne consegue che, al secondo turno, il voto assegnato, dall’elettore che al primo turno ha votato un candidato o una lista non ammessi al ballottaggio, al candidato o alla lista che egli reputa meno lontani dalla sua prima preferenza politica (che non gli è più permesso di selezionare) ha una valenza politica decisamente ridotta, rispetto al voto espresso liberamente con il pieno concorso di tutte le forze politiche che competono all’elezione.

In altri termini, per tutti gli elettori che al primo turno non hanno scelto i due candidati o le due liste ammessi al ballottaggio, la seconda elezione è meno libera (se non coatta), nel senso che essi sono indotti ad operare una scelta tra opzioni che (evidentemente ed entrambe) non piacciono, a meno che non si sia cambiata idea politica nel ristretto margine temporale che separa il primo dal secondo turno (ma si tratta di evenienze staticamente del tutto trascurabili).

Il più immediato corollario è che, ancorché giuridicamente prodotta anche dal voto di chi al primo turno ha scelto un candidato o una lista non ammessi al ballottaggio, l’elezione di chi vince il secondo turno non può considerarsi – logicamente e politicamente – imputabile anche a (e rappresentativa anche di) quella parte di elettorato che l’ha scelta al secondo turno solo perché ritenuta meno peggio dell’alternativa o, forse, solo contro quest’ultima.

Ne consegue, ancora, riferendo tali con-

clusioni all’attuale sistema elettorale e politico italiano (ormai tripolare), che la lista che vincerà il ballottaggio (essendo, allo stato, altamente improbabile che una lista superi la soglia di sbarramento del 40 per cento prevista per l’assegnazione del premio di maggioranza al primo turno) potrà essere considerata politicamente rappresentativa, in via sicura ed immediata, solo degli elettori che l’hanno scelta (liberamente) al primo turno (e, cioè, circa del trenta per cento dei votanti, secondo tutti le rilevazioni demoscopiche attualmente disponibili) e non anche di quelli che sono stati “costretti” a sceglierla al secondo (e che l’hanno fatto non per una adesione libera e convinta alla relativa offerta politica).

La nozione di rappresentatività, se retta-mente intesa (Martines parla di “consonanza tra governanti e governati”), non può che essere riferita alla capacità dei parlamentari eletti di rappresentare gli interessi e i valori politici degli elettori che li hanno scelti (si intende: come prima e libera opzione), sicché non possono essere utilmente computati, a questi limitati fini, i suffragi accordati da elettori impossibilitati a votare la lista preferita e costretti a scegliere (come accade nel secondo turno, per come concepito nell’*Italicum*), tra sole due liste, quella meno lontana dalla loro formazione politica e che, tuttavia, non può ritenersi politicamente rappresentativa di essi (in quanto seconda o, forse, addirittura terza o quarta, scelta, se si considerano anche le altre liste non ammesse al ballottaggio).

Ora, può ritenersi superato, nella situazione appena descritta, quel rischio di eccessiva e sproporzionata sovrarappresentazione della lista che consegue il premio di maggioranza e che ha già indotto la Consulta a giudicare incostituzionale il *Porcellum*?

Se è vero, infatti, che nell’*Italicum* è stata introdotta la soglia del 40 per cento per l’assegnazione del premio di maggioranza al primo turno e che al ballottaggio la lista che vincerà otterrà sicuramente più del 50 per cento dei suffragi (sicché sembra sanato il vulnus rilevato dalla Corte Costituzionale a carico del *Porcellum*), è anche vero che, se la soglia minima stabilita per il primo turno appare ragionevole e proporzionata, quella (necessariamente) maggioritaria del ballottaggio si appalesa inidonea ad assicurare, come, invece, la Consulta ritiene indispensabile perché sia rispettato il principio democratico, una rappresentatività politica effettiva e non fittizia alla maggioranza parlamentare prodotta dalle elezioni.

Lo scarto tra consensi e seggi prodotto dagli esiti del ballottaggio nel meccanismo previsto dall’*Italicum* appare, infatti, ancora affetto dal medesimo vizio distortivo rilevato a carico del *Porcellum*, nella misura in cui il concorso alla vittoria della lista scelta al secondo turno risulta numericamente riferibile (anche) a elettori ai quali la predetta opzione non può essere politicamente ascrivibile in via immediata e diretta (in quanto seconda o terza scelta).

I dubbi appena espressi sulla coerenza democratica del nuovo sistema istituzionale appaiono, peraltro, avvalorati dall’esame coordinato della legge di revisione costituzionale.

Senza analizzare, nel merito, i contenuti di quest'ultima, è sufficiente osservare che le modifiche apportate alla struttura e alle funzioni del Parlamento, in combinato disposto con l'*Italicum*, rischiano di produrre, quanto alla distribuzione dei poteri decisori tra le Istituzioni, il duplice effetto di indebolire la Camera dei deputati nei confronti del governo e di accentrare in capo a quest'ultimo (o, meglio, in capo al Primo Ministro) la responsabilità pressoché esclusiva delle decisioni.

Ne emerge un mutamento dei processi decisionali pubblici che finisce per concertare nelle mani di poche persone (forse una) le deliberazioni politiche, con inevitabile sacrificio delle istanze pluraliste proprie di ogni sistema democratico.

Ma è possibile (o, comunque, utile), nel nome della governabilità e della semplificazione del sistema istituzionale, sacrificare a tal punto i diritti delle minoranze, i meccanismi concertativi o, comunque, la stessa collegialità delle decisioni di maggioranza che inducono, o, in ogni caso, favoriscono, la più ampia condivisione politica delle scelte?

L'esperienza politica (o, comunque, il buon senso) insegna che le decisioni politiche (che, si ricorda, sono destinate a incidere sui diritti e sulle libertà dei cittadini, conformandoli) tanto più saranno accettate, quanto più verranno adottate da autorità veramente rappresentative della maggioranza dei cittadini.

Se, al contrario, il sistema è costruito in modo da attribuire il potere decisionale a un numero di persone ristretto e non rappresentativo della maggioranza dei consociati, le leggi saranno percepite ingiuste e lesive dei diritti naturali della persona, ancorché formalmente legittime.

Un sistema siffatto rischia, perciò, di essere lacerato da tensioni e da conflitti socia-

li e, in definitiva, di cedere presto all'instabilità politica, a discapito delle esigenze di governabilità a cui risulta ispirato (Kelsen segnala, a proposito, i rischi a cui resta esposta la coesione sociale per effetto di una gestione dei processi decisionali parlamentari chiusa ai contributi partecipativi delle minoranze e al "compromesso" con esse).

Ovviamente, le considerazioni appena svolte non sono ascrivibili a una impropria nostalgia del parlamentarismo e delle sue degenerazioni partitocratiche (che culturalmente non ci appartiene), ma al rilievo che il sistema istituzionale dev'essere concepito, anche in una condivisibile prospettiva di "decisionismo democratico" (propria del c.d. "modello Westminster"), in modo che le decisioni siano comunque riferibili, seppur con (legittimi e proporzionati) correttivi maggioritari, alla volontà popolare (che, si ricorda, resta il cardine della Costituzione repubblicana). A meno che non si intenda rassegnarsi alla "fine della democrazia" (Dahrendorf).

Se, al contrario, si preferisce conservare (o restituire?) a essa il suo autentico significato pluralista di poliarchia (Dahl), occorre disegnare l'architettura istituzionale in modo da assicurare un'autentica (e non forzata o artificiosa) rappresentatività politica delle autorità decidenti.

Ma può dirsi (ancora) democratico un sistema in cui il partito che ha raccolto circa un terzo dei consensi dei votanti (e al netto del tasso di astensionismo) ottiene il controllo delle istituzioni (del Parlamento, del governo, e, probabilmente, anche di quelle di garanzia) e in cui i processi decisionali sono concentrati nelle (poche) mani dei (soli) vertici di quel partito? O, comunque, quanto è democratico un sistema siffatto? E, in ogni caso, può ancora ritenersi che in tale sistema la sovranità appartenga al popolo? A quanta parte del popolo?