

# Rappresentanza e stabilità governativa

**(alla ricerca di un equilibrio difficile da realizzare fra) riforme elettorali (partigiane) e (tentativi di) riforma costituzionale**

*di Silvio Gambino*

**1. Democrazia consociativa e democrazia competitiva. Un breve excursus sulla questione elettorale in Italia e sulla sua evoluzione a partire dalle riforme dei primi anni '90: rapporti fra riforme elettorali, sistema partitico e partecipazione politica.**

Come è stato di recente ricordato dallo stesso Giudice delle leggi, l'Assemblea costituente, «*pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria*» (sentt. n. 429 del 1995 e n. 1 del 2014).

Coniugandosi strettamente con le problematiche della trasformazione del sistema politico-partitico, la legislazione elettorale, prima degli anni '90 e successivamente fino alla recente censura della Corte costituzionale (e al contrastato tentativo di riforma in corso nelle aule parlamentari), ha occupato uno spazio centrale nella materiale definizione delle forme della legittimazione politica delle istituzioni rappresentative, da una parte, e della stessa funzionalità complessiva dei rapporti fra Parlamento e Governo, ora particolarmente riguardata dalle pressioni imposte dalle esigenze di adeguate politiche pubbliche nella presente fase di crisi economica del Paese.

In tale più ampio quadro, così, la legislazione elettorale e i relativi rapporti con la forma di stato e la forma di governo accolte nell'ordinamento costituzionale costituisce una *vexata quaestio*, che si caratterizza, e soprattutto a partire dagli anni '80 - '90, come oggetto di una riforma (colta come) necessaria, chiamata ad operare a disciplina invariata delle disposizioni costituzionali in materia di forma di governo.

Tuttavia, tale capacità delle regole elettorali di assicurare un equilibrio politicamente accettabile e costituzionalmente corretto fra funzioni di rappresentanza

politica e di stabilità governativa fu messa ben presto in questione a favore di una strategia istituzionale volta ad intervenire direttamente sul livello costituzionale, riadeguando secondo formule diverse le stesse modalità di legittimazione dell'Esecutivo e rafforzandone il relativo ruolo secondo formule che, nell'ultimo testo di revisione costituzionale formalmente adottato (poi respinto nel referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006), si ispirava ad un modello di 'premierato forte' (secondo la qualificazione che ne aveva dato Leopoldo Elia), in parte seguendo il modello del cancellierato tedesco ed in parte la forma di governo israeliana (essa stessa successivamente revisionata).

Avendo richiamato in premessa le scelte seguite dal costituente (che, pur non assegnando forma costituzionale a leggi elettorali di tipo proporzionale, ne seguiva comunque l'impianto in sede di organizzazione costituzionale dei poteri), è opportuno ricordare come una riflessione in materia imponga di tenere strettamente legate le esigenze proprie della forma di governo con quella dello Stato, e dunque profondamente rispettose della libertà e della eguaglianza del voto, assicurando in tal modo il concorso partecipativo alla determinazione della politica nazionale.

Con ciò si sottolineano le forti ed innovative scelte seguite dal legislatore costituzionale repubblicano al momento di disciplinare (per la prima volta in forma costituzionale) l'individuazione dei partiti politici come strumenti concorsuali nella partecipazione alla formazione della politica nazionale; uno strumento – quest'ultimo – accompagnato da un ricco apparato di formule e di strumenti costituzionali d'integrazione della democrazia rappresentativa con quella partecipativa.

È per tale ragione che le soluzioni che si vorranno prevedere in tema di riforme elettorali devono dimostrare, *per tabulas*, il pieno ossequio del principio costituzionale della libertà e della eguaglianza del voto, inoltre che il relativo esercizio avvenga in condizione di parità (sent. n. 1/2004, cons. in dir. 3.1.).

Al contempo (e pur senza negare la forte dequotazione della relativa capacità rappresentativa), le soluzioni attese devono assicurare la capacità da parte di tali centri di potere politico-comunitari di assolvere alle funzioni di partecipazione politica per essi costituzionalmente previste, pur senza alterare il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti.

Anzi, per come ora in modo fortemente innovativo nella sua giurisprudenza argomenta la Corte con riguardo alla censura delle disposizioni impugnate (dalla Corte di Cassazione) della legge 270/2005, occorre impedire che le formule adottate dalle leggi elettorali possano coartare *“la libertà di scelta degli elettori nell'elezione*

*dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost. (sentenza n. 16 del 1978)'' (sent. 1/2014, cons. in dir. 5.1.).*

Si tratta, come la stessa Corte costituzionale si è imposta nel suo *iter* argomentativo, di un vero e proprio *test* di proporzionalità e di ragionevolezza meritevole di costituire criterio di valutazione da parte dello stesso legislatore ordinario in sede di riforme legislative nella materia elettorale (e ogni qualvolta si tratti di operare un bilanciamento fra più valori e beni giuridici).

È per tale ragione che, in un approccio sia pure essenziale al tema, si ritiene necessario richiamare – pur se per grandi linee – le tematiche relative al *rapporto fra riforme elettorali, sistema politico-partitico e partecipazione politica*.

Contrariamente a taluni orientamenti in campo, l'orizzonte di fondo in cui s'inscrivono queste riflessioni introduttive al tema delle riforme elettorali – anche alla luce del rilievo suggerito dalla diversità delle esperienze politico-costituzionali in materia – si pone in evidente contrasto con talune tesi pessimistiche (pur autorevolmente sostenute), per le quali la legislazione elettorale sarebbe all'origine della crisi dei partiti di massa.

Pur a fronte di una evidente gravità della crisi in cui gli stessi da tempo ormai versano (e forse perfino di una irreversibilità di tale crisi), la tenuta stessa della democrazia parlamentare risulterebbe seriamente compromessa in assenza del concorso partecipativo alla politica nazionale dei partiti, secondo modalità rispettose del metodo democratico.

Pur a fronte delle manifestazioni antipolitiche e antipartitiche osservabili in modo diffuso nella vita politica del Paese non riteniamo convincente né condivisibile quell'orientamento secondo cui la funzione rappresentativa dei partiti sarebbe ormai pervenuta a perdere ogni ragion d'essere, a favore di modalità rappresentative di tipo personalistico, assicurate dal ruolo svolto dalle *leadership*. Queste ultime, al loro volta, troverebbero il loro *pendant* costituzionale nella prospettiva di nuovi assetti di 'presidenzializzazione' della politica e delle istituzioni di governo del Paese. Ciò sia che si pensi alle formule di governo semipresidenzialistiche (previste nei lavori della Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema, nel 1997-98), sia che si pensi alle (ancor più) discutibili soluzioni accolte nel già richiamato testo di revisione

costituzionale (del 2005) relativamente alle forme di investitura (quasi) diretta del Presidente del Consiglio/Primo Ministro.

Rispetto alle diverse proposte di riforma costituzionale prospettate con riferimento ad ipotesi più o meno radicali di presidenzialismo e di ‘personalizzazione della politica’, esse possono ritenersi del tutto inadeguate quando si rifletta al fatto che una parte significativa degli stessi studiosi degli Stati Uniti e della Francia ritengono la forma di governo presidenziale e quella semipresidenziale come inadeguate rispetto alle esigenze di ‘governabilità’ dei relativi Paesi.

Se, dunque, la stessa prospettiva di tale fase politica non sembra lasciare aperte molte strade ad una ingegneria costituzionale fondata sull’accoglimento di forme di democrazia di investitura, con conseguente ‘presidenzializzazione’ della politica e con la relativa accentuata ‘personalizzazione’ delle cariche istituzionali (di vertice e non), rimane confermato che i partiti politici, così come opportunamente ridefiniti alla luce delle nuove esigenze rappresentative imposte dalla legislazione elettorale, devono continuare (nonostante la relativa crisi rappresentativa) a operare come strumenti insostituibili per assicurare le funzioni di rappresentanza politica e di mediazione rispetto alla composita congerie degli interessi da rappresentare in Parlamento (e nelle altre assemblee elettive territoriali), ancorché gli stessi non possano certo rivendicare quei ruoli di ‘esclusività’ nell’esercizio di tale funzione (che invero, nella fase post-costituzionale, hanno politicamente preteso e praticato).

Lungi da ogni pretesa di svalorizzazione delle più recenti manifestazioni del concorso dei cittadini alla formazione della politica nazionale, tale orientamento di pensiero assume che il principio democratico e quello partecipativo devono ulteriormente e più adeguatamente diffondersi sia nell’ambito delle organizzazioni partitiche sia attraverso l’utilizzazione di nuovi e più efficaci strumenti di formazione della volontà politica. Ciò soprattutto dopo la scelta operata con le (ormai non più recenti) leggi di riforma elettorale che, come osserveremo in seguito, non hanno conseguito gli obiettivi sistemici ai quali si erano ispirate, irrigidendo ulteriormente il carattere oligarchico ed autoreferenziale dei partiti politici.

Pertanto, la tesi secondo la quale lo scenario obbligato delle riforme elettorali e di quelle istituzionali debba necessariamente prescindere da ogni valutazione prudente e responsabile della relativa compatibilità con lo spirito e il testo costituzionale dovrebbe suggerire una maggiore prudenza a quegli orientamenti che richiamano la forma autoconvincente costituita dal marketing ossessivo delle (proprie) proposte di riforma accompagnate da una pressione che viene poco congruamente comparata a

quella dei ‘rulli compressori’. Macchine di movimentazione terra – queste ultime – che invero possono essere di grande utilità per appianare strade sconnesse ma non certo per affrontare con l’equilibrio e la prudenza imposti dalla materia l’approntamento di regole istituzionali e costituzionali che possono assicurare successo alle strategie attese e perseguite.

Per confortare una simile valutazione, si potrebbe utilmente ripercorrere, sia pure in modo essenziale, il dibattito e il percorso istituzionale di riforme successive alla crisi di ‘mani pulite’ e alle strategie perseguite dalla democrazia referendaria nel corso dei primi anni’90.

In tale ottica, si era assunto che il sistema elettorale non dovesse essere inteso come mero strumento tecnico-giuridico per la trasposizione dei voti in seggi bensì come un fondamentale elemento di ridefinizione-rivalutazione della rappresentanza politica. Unitamente alla realizzazione di tale obiettivo esso avrebbe potuto svolgere una delicata quanto fondamentale funzione istituzionale finalizzata alla trasformazione della stessa forma di governo verso il modello prevalente nelle contemporanee democrazie rappresentative, fondato sul ricambio della classe di governo e sull’alternanza al potere fra partiti (o coalizioni di partiti) alternativi, tutti comunque legittimati a governare, realizzando in tal modo una democrazia ‘compiuta’ e ‘governante’. Si poteva ben comprendere una simile strategia politico-istituzionale quando si consideri agli effetti prodotti nella costituzione materiale del Paese, nella fase della ‘guerra fredda’, dalle regole imposte dalla *conventio ad excludendum* verso i partiti cd antisistema.

Va tuttavia rilevato, a questo proposito, come l’approccio con cui per lungo tempo sia la dottrina costituzionale che (e soprattutto) i partiti politici hanno affrontato la questione elettorale si è rivelato del tutto strumentale ed insufficiente. Solo nel dibattito teorico e parlamentare più recente la riforma della rappresentanza politica, infatti, viene presa in considerazione non più solo come valore autonomo ma come elemento da considerare in stretta correlazione con l’obiettivo sistemico identificabile nella definizione di una forma di governo ispirata al principio di alternanza e a quello, correlato, dell’effettualità della responsabilità politica del ceto politico (di governo e di opposizione) nei confronti del corpo elettorale e delle dinamiche costituzionali maggioranza/opposizione. Quest’ultima verrebbe conseguita anche attraverso una valorizzazione del peso decisionale del voto (non più solo per la scelta delle rappresentanze parlamentari ma per l’investitura quasi diretta dello stesso Governo e come ‘voto-sanzione’).

In un orientamento di pensiero che è stato maggioritario nel Paese (ma che da tempo si sta interrogando sui limiti di riforme elettorali non accompagnate da riforme istituzionali e costituzionali nella direzione della garanzia delle minoranze, della *par condicio* nell'accesso ai mezzi di comunicazione di massa e del rispetto del divieto di concentrazione degli stessi), così, si era ritenuto che le distorsioni presenti nel sistema politico, che avevano la loro manifestazione più evidente nella crisi della rappresentanza, nella carente funzionalità degli apparati istituzionali di governo (circuito Parlamento-Governo) e ancor di più nell'occupazione partitica dello Stato, fossero aggredibili attraverso il superamento del carattere 'bloccato' e incompiuto della forma di democrazia conosciuta nel Paese (e della cosiddetta 'prassi consociativa'), ispirandosi a concetti di democrazia di tipo sistemico.

Secondo l'opinione prevalente, pur avendo garantito il funzionamento delle istituzioni rappresentative durante le fasi cruciali della storia politico-costituzionale repubblicana, un simile 'patto compromissorio' aveva finito con il privilegiare il metodo della cogestione rispetto all'esercizio del controllo democratico sul Governo e all'elaborazione di progetti alternativi, impedendo, in tal modo, una nitida differenziazione in ordine all'imputazione delle rispettive responsabilità e competenze istituzionali tra maggioranza ed opposizione, tra Parlamento e Governo, tra esecutivi e legislativi in generale.

Pur nella sottolineatura dei rischi di deriva populistico-plebiscitaria connessi allo sviluppo delle forme della 'democrazia referendaria', si può ricordare come uno degli obiettivi centrali del movimento referendario, che si era attivamente impegnato nei primi anni '90 per l'abrogazione delle leggi elettorali a base proporzionale al tempo vigenti (nonché per la soppressione delle preferenze multiple ritenute foriere della penetrazione degli interessi illegali nella rappresentanza politico-istituzionale), fosse appunto quello di giungere ad un pieno dispiegamento del modello democratico-parlamentare attraverso la trasposizione delle regole istituzionali proprie dei regimi costituzionali cosiddetti dell'alternanza, che si caratterizzano per un'accentuata competitività delle forze politiche rappresentate in Parlamento, per la funzione di critica, controllo e di rappresentanza di posizioni alternative sulle singole *issues* svolte dall'opposizione, della quale viene pertanto garantita 'istituzionalmente' la possibilità reale di sostituirsi al/i partito/i di maggioranza (battendolo/i alle elezioni politiche) nel governo del Paese.

In tale contesto, l'avvio di un processo di riforme elettorali si era proposto l'obiettivo del superamento dei processi consociativi con i limiti che, in sede di 'costituzione reale', avevano caratterizzato la forma di governo del Paese nell'ultima

metà del secolo appena alle spalle. Nel concreto svolgimento dei rapporti fra (funzioni di) rappresentanza politica e (funzionalità degli) organi di governo, infatti, la mancata alternanza fra forze politiche ed in particolare l'operatività di convenzioni preclusive verso alcune forze politiche, a sinistra e a destra dello schieramento parlamentare, si erano accompagnate con prassi consociative, sia nell'ambito legislativo che nella stessa amministrazione, secondo moduli convenzionali bene colti come "governo spartitorio".

Corresponsabilizzando impropriamente (sia pure con diverso grado) le forze parlamentari di governo e quelle di opposizione, tale prospettiva (di natura consociativa) aveva reso difficile per il cittadino-sovrano l'esercizio del voto-indirizzo e del voto-sanzione, essendo quest'ultimo, in tal modo, limitato ad esprimere, sostanzialmente, un mero voto-mandato al partito (e più in generale al sistema dei partiti).

I limiti di un simile 'governo spartitorio', coniugandosi con le rigidità imposte dalla 'crisi fiscale dello Stato' e con le resistenze del sistema politico-istituzionale a varare riforme organiche nella direzione della razionalizzazione delle istituzioni pubbliche, avevano alimentato un convincimento diffuso sulle positive opportunità offerte da una riforma elettorale che si proponesse di conseguire l'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione della rappresentanza politica, rispondendo meglio all'esigenza di sciogliere i principali nodi evidenziati nel sistema politico-istituzionale.

In tale ambito, i termini della questione venivano identificati nella necessità di individuare nuovi e più efficaci strumenti di rappresentanza e di governo in un panorama istituzionale volto a dare nuova linfa e corretto svolgimento allo schema classico delle democrazie rappresentative, con una chiara distinzione di ruolo e di responsabilità tra maggioranza ed opposizione parlamentare. Si poteva ritenere, infatti, che tali elementi potessero concorrere a rafforzare, anche all'interno della cultura e della prassi delle forze politiche, una tendenza verso la trasformazione della democrazia rappresentativa, con una riforma del sistema istituzionale che potesse segnare il passaggio dalla 'cultura della coalizione alla cultura della rappresentanza', che (da sempre) costituisce la regola di fondo della trasparenza e della responsabilizzazione politica delle istituzioni rappresentative e di governo.

In tale contesto, la questione elettorale veniva affrontata con riferimento alle reali condizioni del sistema politico ed a quella che era stata definita la 'costituzione

materiale' realizzata dai più importanti centri di potere politico-comunitari, partiti politici *in primis*.

In tale chiave interpretativa, la revisione del sistema elettorale si collocava come un elemento di assestamento istituzionale rispetto ai profondi mutamenti registrati sul piano della 'costituzione materiale', che si riconducevano, fondamentalmente, alla crisi della concezione di 'esclusività' nella rappresentanza politica ritenuta dai partiti politici, anche al di là della previsione costituzionale, nonché all'inadeguatezza del modello consociativo a definire una forma compiuta di democrazia parlamentare.

Tali analisi, in breve, portavano a sottolineare come – a fronte della natura peculiare della crisi istituzionale (consistente, più che nella debolezza dell'Esecutivo, nella trasformazione complessiva del sistema costituzionale di governo rispetto all'impatto con il sistema politico-partitico) – si imponesse una strategia istituzionale volta a restituire certezza alle regole, autorevolezza, funzionalità e capacità decisionale alle istituzioni costituzionali di governo, unitamente alle funzioni rappresentative proprie delle assemblee elettive.

In tal senso, si era fatto osservare come la questione cruciale non fosse data dalla sola modificazione della forma di governo quanto piuttosto dalla previsione di un sistema elettorale capace di consentire ai cittadini di operare in modo diretto delle scelte sui rappresentanti (eletti e partiti), sulle politiche (programmi politici) e sugli schieramenti (alternativi).

In una parola, – secondo la filosofia istituzionale cui s'ispirava – la riforma elettorale, in questa fase politico-istituzionale, era chiamata ad operare una nuova legittimazione delle istituzioni della rappresentanza e del governo, attraverso una maggiore responsabilizzazione delle forze politiche (nella dinamica maggioranza-opposizione) e una possibilità reale garantita ai cittadini-elettori di una loro sanzionabilità politica.

Una riflessione sull'inquadramento di tale tema nel più ampio dibattito sulle riforme istituzionali, la stessa valutazione delle proposte di riforma istituzional-costituzionali (recenti e non) impongono ora di sottolineare un dato, che è anche di ordine metodologico, su cui concordano da tempo gli studiosi. Esso è dato, come si è già osservato, dal superamento della stessa validità ermeneutica delle analisi sulle forme di governo che si fondano sul tradizionale principio della separazione dei poteri.

L'evoluzione del costituzionalismo italiano (ma analogo discorso può farsi per tutti gli ordinamenti costituzionali europei soprattutto basati su governi parlamentari) impone, infatti di accogliere – accanto alla disciplina dei rapporti fra Stato e cittadini e a quella relativa alle diverse relazioni fra i soggetti costituzionali – la presenza e l'operatività di attori sociali differenziati, di centri di potere politico-comunitari, che organizzano – rendendolo efficace – l'esercizio della libertà di partecipazione politica e che, in qualche modo, mettono in questione – condizionandoli significativamente – la stessa attività e l'indirizzo degli organi costituzionali di governo, in ciò concretizzandosi il modello della 'democrazia di partito/i', dello 'Stato di partiti'.

In un quadro come quello appena richiamato, il dibattito sulle forme di governo ritrova una sua nuova attualità dopo la riforma elettorale italiana dei primi anni '90, a seguito del pronunciamento referendario sulla (parziale) abrogazione della previgente legge elettorale per la Camera e per il Senato.

Per richiamare, in modo essenziale, con qualche interesse ai fini della comparazione con altri sistemi le soluzioni offerte dalla riforma elettorale dei primi anni '90 e accostarsi alle problematiche che essa ha dischiuso nell'analisi giuridica e nel dibattito politico del Paese, occorre inquadrare l'intera tematica ora in considerazione nella più generale problematica posta dalla riforma istituzionale (e costituzionale), avviata da tempo, e che ha conosciuto una sua accelerazione, giù a partire dai primi anni '80 (con la proposta socialista della 'grande riforma' e quelle dottrinarie avanzate dal c.d. 'gruppo di Milano', orientate a una riforma costituzionale nella prospettiva di 'governi presidenziali' o 'semi-presidenziali', nel primo caso, verso 'governi di legislatura', secondo l'orientamento del richiamato gruppo di giuristi milanesi). In questo contesto, le riforme elettorali venivano individuate come snodo obbligato per affrontare le problematiche istituzionali dell'instabilità governativa e della connessa difficoltà di assicurare la coesione delle coalizioni di governo e l'omogeneità dei relativi indirizzi politici.

L'analisi teorico-dottrina e il dibattito parlamentare, nel loro complesso, hanno evidenziato, tuttavia, un atteggiamento di forte resistenza nelle forze politiche a ritrovare un accordo su riforme istituzionali e costituzionali relative alla forma di governo, a quella sulla 'legislazione di contorno' e a quella infine volta ad assicurare il rispetto della democrazia interna ai partiti.

Dal punto di vista costituzionale, la questione viene ricollegata alla necessità di analizzare, accanto ai meccanismi costituzionali predisposti per disciplinare in una

forma ‘razionalizzata’ (rispetto al parlamentarismo ottocentesco e alle stesse vigenti disposizioni costituzionali) i rapporti fra gli organi della rappresentanza politica e quelli del governo, tutta una serie di prassi e di convenzioni costituzionali (*ultra* ma anche *contra constitutionem*) che, nelle diverse fasi della vita repubblicana del Paese, hanno caratterizzato lo svolgimento e gli equilibri costituzionali complessivi della forma di governo.

Dal punto di vista più strettamente politico, l’esperienza italiana si caratterizzava, fino al 1993, come è noto anche agli osservatori stranieri, per una costante indisponibilità ad aprire le coalizioni di governo alle forze politiche collocate a destra e soprattutto a sinistra delle tradizionali coalizioni governative. Un’autorevole dottrina aveva colto in tale assetto materiale l’esistenza di una vera e propria ‘*conventio ad excludendum*’, che delineava scenari di ‘democrazia zoppa’, una democrazia, cioè, nella quale risultava assente la ‘regola aurea’ del parlamentarismo liberal-democratico – l’alternanza al governo fra forze politiche – intesa come principio di trasparenza e di effettualità della responsabilità politica, rispettivamente, del Parlamento e del Governo.

Tale crisi delle forme costituzionali relative all’organizzazione e al funzionamento del Governo (soprattutto nelle sue fasi fondamentali relative alla formazione e alla crisi) si salda, soprattutto a cavallo degli anni ’90, con la crisi delle principali forze politiche di maggioranza (e della relativa *leadership*), evidenziandosi con l’affermazione di movimenti politici nuovi, di caratterizzazione eminentemente regionale/localistico (leghe), e aggravandosi in modo irreversibile con riferimento al coinvolgimento giudiziario dei più importanti *leaders* partitici dell’area di governo, ma anche di opposizione (sia pure in misura minore).

Così richiamati i termini fondamentali dello scenario politico-istituzionale in cui si affermano le nuove regole elettorali, occorre richiamare, sia pure in termini essenziali, la filosofia politica e i princìpi istituzionali invocati a sostegno delle riforme elettorali da parte del movimento referendario e della stessa dottrina che ne aveva sostenuto le ragioni.

Quali che fossero le scelte auspiccate dai partiti politici, rimane come dato certo che, nelle aspettative del corpo sociale, gli obiettivi cui doveva conformarsi la riforma elettorale erano sostanzialmente di due tipi. Innanzitutto, si trattava di individuare meccanismi capaci di assicurare una maggiore stabilità, forza e autorevolezza all’Esecutivo (‘governabilità’), rafforzando le coalizioni di governo attraverso i vantaggi assicurati dalla distribuzione dei seggi parlamentari effettuata

con un sistema elettorale di tipo (prevalentemente) maggioritario. Un secondo obiettivo assegnato alla riforma elettorale, sul quale erano stati enunciati orientamenti dottrinari articolati ed anche fortemente critici, era riassumibile, secondo una formula di successo di quegli anni, nella “restituzione dello scettro al principe” – i cittadini-sovrani – uno scettro che era stato, sia pure con scarsa qualità rappresentativa, occupato dai partiti politici che, da strumenti di partecipazione politica, gradualmente, si erano costituiti come un vero e proprio diaframma fra i cittadini (titolari della “concorsualità” nella determinazione della politica nazionale *attraverso* i partiti politici) e i partiti (ormai stabilmente costituiti in oligarchie cristallizzate ed ossificate al loro interno e nella funzione di rappresentanza e di mediazione rispetto alle istituzioni rappresentative e di governo).

Secondo un simile profilo, tale orientamento assumeva, in modi e con finalità esplicite, la necessità di orientare le linee di direzione del processo riformistico (elettorale ed istituzionale) verso forme di democrazia che tendessero a comprimere i ruoli impropri svolti dai partiti politici per espandere una più piena e matura crescita partecipativa/decisionale del cittadino, come singolo e nelle multiformi manifestazioni assicurategli dall’esercizio delle libertà costituzionali.

Tali modalità, nel dibattito costituzionale interno e nella ricerca comparatistica, con formula indubbiamente schematica mutuata dalla dottrina d’oltralpe, sono state anche definite ‘*immediate*’ per sottolineare un rapporto di diretta investitura dei governi da parte del corpo elettorale. Un nuovo orientamento a favore di sistemi elettorali a base maggioritaria, che altrove erano stati sperimentati da tempo e con relativo successo, appariva, così, maggiormente convincente per la sua capacità di dare una risposta alle aspettative del corpo sociale relativamente alla valorizzazione del conflitto democratico ed alla garanzia dell’alternanza fra forze politiche, in una parola alla realizzazione di un processo di maggiore trasparenza dei (e nei) rapporti fra istituzioni rappresentative e di governo e con il corpo elettorale.

Accanto alle opportunità offerte dalle diverse formule elettorali, lo scenario di tale dibattito, come si può osservare, mette a confronto due diversi modelli di democrazia. Rispetto al primo dei due, che il Paese aveva sperimentato nell’ultima metà di secolo – un modello di democrazia ‘mediata’ (‘consociativa’), fondato sul pluripartitismo più o meno ‘esasperato’ (benché bilanciato al suo interno dalla già richiamata clausola preclusiva, nella formazione dei governi, verso i partiti ritenuti ‘antisistema’) –, il secondo dei due modelli ha rinviato a forme di organizzazione della democrazia di tipo ‘competitivo’, che sono state anche definite ‘immediate’ per sottolineare la

ricerca di un rapporto di maggiore prossimità con il cittadino-sovrano nel suo potere di influenza/determinazione della politica nazionale, soprattutto in sede di scelta degli organi rappresentativi e dei vertici degli esecutivi, la cui determinazione, in tal modo, veniva sottratta alla disponibilità dei partiti. Secondo tale diversa e nuova formula, il modello di democrazia risultava particolarmente agevolato, facilitandosi, in tal modo, il passaggio da una cultura della coalizione a una dell'alternanza.

*2. Dalla legge Mattarella alla legge Calderoli: fra aspettative di bipolarizzazione del sistema politico e (prime sperimentazioni di) democrazia maggioritaria in Italia*

Così richiamata la filosofia istituzionale ispiratrice della riforma elettorale dei primi anni '90, rimane ora da chiedersi, alla luce di un ventennio di sperimentazione, quali effetti concreti essa ha potuto/saputo esercitare sulla costituzione materiale del Paese (soprattutto in tema di coesione interna ai governi 'di coalizione'); rimane, inoltre, da riproporsi il quesito se la stessa sia stata (o meno) capace di assicurare quegli obiettivi attesi di 'governabilità' ai quali si era ispirata (e che il corpo elettorale aveva fatto propri con un esito referendario particolarmente chiaro, nei primissimi anni '90).

Nel richiamare tale tema, indubbiamente complesso in ragione della prossimità storica alla fase politico-istituzionale oggetto ora di analisi, può dirsi, in una prima valutazione generale, che la riforma elettorale dei primi anni '90 ha indubbiamente assicurato uno degli obiettivi per il quale era stato richiesto e approvato, quello cioè di consentire l'effettività dell'alternanza al governo fra forze politiche contrapposte.

Nelle legislature immediatamente successive alle prime leggi di riforma elettorale (n. 276 e n. 277 del 1993), infatti, due partiti che in precedenza erano stati ritenuti 'antistema' e per questo erano stati esclusi dalla formazione dei governi per circa una metà di secolo – sia pure in uno scenario politico-istituzionale nuovo, caratterizzato dalla ridefinizione delle relative ragioni sociali e da nuovi programmi/statuti politici (PCI poi trasformatosi in DS e di recente in PD e MSI in AN) – hanno potuto accedere per la prima volta al governo, all'interno di governi di coalizione.

Con tale accesso all'interno delle maggioranze parlamentari di turno, si è parimenti determinato un secondo importante effetto, quello della loro piena legittimazione (nell'accesso al governo) e di una loro reciproca legittimazione in quanto forze politiche democratiche, operanti nel sistema.

Sotto tale profilo, dunque, non può che sottolinearsi il successo (almeno relativo) di un sistema elettorale che ha visto allargata la base di formazione dei governi, confermando, in tal senso, la fondatezza e la lungimiranza presenti nelle aspettative in esso riposte sia da parte del corpo referendario sia da parte del Parlamento e della dottrina che ne aveva sostenuto (almeno parzialmente) le ragioni.

Tuttavia, problemi non erano mancati soprattutto con riferimento alla debolezza dei vincoli di lealtà esistenti all'interno dei partiti della coalizione (soprattutto di governo). Mentre nel corso della prima delle due legislature (successive alla riforma elettorale) basate sul nuovo sistema elettorale (prevalentemente) maggioritario tale debolezza aveva determinato un persistente ricorso alla risalente prassi (incostituzionale) delle crisi *extra*-parlamentari (con l'abbandono della maggioranza governativa del tempo da parte di una delle sue componenti più critiche, quella di Rifondazione comunista), nella legislatura successiva tale debolezza del vincolo di coalizione si manifestava come rafforzamento relativo di una delle componenti della maggioranza governativa, quella della Lega Nord, che aveva buon gioco, in tale quadro, di ricorrere ad un potere di 'minaccia della crisi' per conseguire una negoziazione politico-programmatica di favore.

Occorre anche aggiungere che se il nuovo sistema elettorale (prevalentemente maggioritario) non appare direttamente responsabile della crisi del partito di massa almeno può affermarsi che la sua pratica si è accompagnata con tale crisi. Le relative manifestazioni appaiono di comune osservazione; esse vanno dall'indebolimento del vincolo di lealtà politica fra eletti e partiti (con lo sviluppo abnorme del 'transfughismo'), dalla costituzione di una molteplicità di gruppi parlamentari (con la crescita parimenti abnorme del numero dei parlamentari iscritti al gruppo misto sia alla Camera che al Senato) fino al rafforzamento della tendenza alla 'personalizzazione' del potere (soprattutto, ma non solo, negli esecutivi).

L'affermazione di 'partiti personali', di 'partiti-cartello', costituisce, in tal senso, il sintomo di un processo più vasto e profondo, che ha le sue radici in una perdita progressiva del modulo partecipativo nella scelta dei candidati a favore di decisioni che si trasferiscono – sia pure con diversa intensità – direttamente nelle mani del *leader* unico (nel primo dei due casi richiamati) ovvero nelle (egualmente ristrette) segreterie politiche (di norma esclusivamente nazionali) con riferimento alle altre ipotesi richiamate.

È a questo livello in particolare, così, che trovano una loro giustificazione quegli orientamenti che si sono in precedenza richiamati circa l'opportunità/necessità che la riforma elettorale (prevalentemente) maggioritaria si accompagnasse con la ripresa di un'attenzione riformistica relativa alla democrazia interna ai partiti e con la stessa apertura da parte di questi ultimi rispetto alla scelta dei candidati alle elezioni politiche e agli organi esecutivi di vertice non solo al proprio interno ma aprendosi anche a candidature provenienti dalla società civile (elezioni primarie aperte), secondo un metodo disciplinato in via legislativa. Ma, come è noto, ciò non si è verificato e tale inerzia costituisce una delle ragioni – probabilmente fondamentale – del venir meno delle relazioni fra partiti e società e soprattutto fra partiti e mondo giovanile.

Una delle ragioni del fallimento delle nuove regole elettorali, così, risiede nella mancata adesione da parte del sistema politico-partitico verso quest'apertura alle regole della democrazia interna dei partiti e nella stessa mancata apertura (formale) del procedimento elettorale, da una parte, al sistema delle 'elezioni primarie aperte' (legislativamente regolate), dall'altra, alle (pari opportunità delle) candidature delle donne nelle liste elettorali.

Ritornando al tema sul quale ci eravamo soffermati in precedenza, si può sottolineare che la prima legislazione elettorale di riforma (legge Mattarella), di tipo prevalentemente maggioritaria, pare indubbiamente aver risolto una delle questioni centrali nella formazione delle maggioranze parlamentari, quella cioè relativa all'investitura elettorale diretta (o quasi diretta) dei relativi *leaders* nelle cariche di governo, la cui capacità di trascinamento elettorale si riflette in modo indubbiamente positivo sulla (almeno tendenziale) stabilizzazione della forma di governo, in un quadro che, come si è già detto, resta caratterizzato dal ricorso a governi di coalizione.

Sotto tale ultimo profilo, la nuova costituzione materiale che è seguita alla riforma elettorale ha sottratto materialmente al Presidente della Repubblica l'individuazione del *leader* incaricato della formazione del Governo; pur restando formalmente libero nell'esercizio di tale onere costituzionale, il capo dello Stato ha registrato un indubbio e inequivoco indirizzo da parte del corpo elettorale, risultandone in tal modo sostanzialmente (ancorché non formalmente) condizionato.

Ciò che invece quelle regole elettorali non potevano assicurare era costituito dalla coerenza di azione dei partiti all'interno di governi che erano (e restavano) di coalizione, con la conseguenza che alla parziale stabilità conseguita dall'Esecutivo

attraverso l'investitura del suo *leader* non si accompagnavano la forza, la coesione interna e pertanto la stessa autorevolezza delle relative scelte politico-programmatiche.

Qualora assunto come obiettivo positivo da conseguire (come, tuttavia, non assumiamo, in ragione della risalente storia parlamentare del Paese), tale finalità avrebbe potuto essere conseguita solo ricorrendo (come il corpo referendario dei primi anni '90 aveva probabilmente voluto) a un diverso sistema elettorale, di tipo maggioritario secco, a base uninominale. L'effetto di una simile formula elettorale sul sistema politico del Paese, in tale caso, avrebbe potuto più coerentemente e sistemicamente operare secondo un'attesa logica bipolare; tale sistema avrebbe consentito, probabilmente, la stessa presenza parlamentare di un partito eminentemente regionale, come la Lega Nord, al pari di quanto è dato osservare nel sistema britannico per lo *Scottish party*, esso stesso partito a base regionale. La formula elettorale utilizzata in Gran Bretagna, inoltre, più che 'investire' un *leader* legittimandolo direttamente nell'esercizio della funzione di capo del Governo, consente la scelta da parte degli elettori di un partito, chiamandolo direttamente alla responsabilità di governo e sostenendolo nel suo indirizzo politico (con una rigida disciplina di partito).

Tale scelta, in un'ottica di tipo bipolare, si accompagna con regole parlamentari particolarmente stringenti, che sono volte ad assicurare al Governo una sua continuità nell'indirizzo politico fra maggioranza parlamentare e maggioranza di governo, accompagnata dalla stabilità della sua compagine istituzionale; con la conseguenza che, in caso di inadeguatezza di quest'ultimo o di un contrasto ritenuto negativo da parte della maggioranza parlamentare di sostegno, quest'ultima potrà liberamente decidere di sostituire il *Premier* senza dover ricorrere alle più complesse e macchinose previsioni di bilanciamento, come quelle di riconoscere al *Premier* un potere di scioglimento delle Camere e a queste ultime di poterlo comunque sostituire ricorrendo ad altro *leader* appartenente alla stessa maggioranza parlamentare (come si prevedeva nell'ultimo testo di revisione costituzionale).

Come si può osservare, la riflessione appena svolta invoca l'utilità del ricorso alle esperienze comparatistiche in tema di 'democrazia maggioritaria'; ciò anche in considerazione del fatto che l'attesa stabilità del Governo, in Italia, è stata sicuramente assicurata, ma non pare potersi affermare che tale successo si estenda anche alla coerenza interna al Governo.

I governi fondati su un bipolarismo (almeno tendenziale) sostenuto dalla legislazione elettorale (prevalentemente) maggioritaria adottata nei primi anni '90 si sono rivelati, nella realtà, per quello che istituzionalmente essi sono, cioè 'governi di coalizione', in altri termini, governi sostenuti da forze politiche e fondati su accordi elettorali intorno ad un *leader*, le quali, nel Parlamento, rivendicano (comprensibilmente) visibilità e responsabilità rappresentativa. Quali che siano i meccanismi utilizzati, dunque, non pare conseguito l'atteso obiettivo di una legislazione elettorale a sostegno di un 'governo del *Premier*'.

Il tema ritorna così a riproporsi negli stessi termini dei primi anni '90, allorché si era manifestato nel Paese un orientamento indiscusso verso la 'democrazia maggioritaria', fatta in gran parte di scelte di investitura diretta dei vertici degli esecutivi e di semplificazioni elettorali e partitiche, in breve, di formule orientate nella direzione della 'personalizzazione' della politica e della 'presidenzializzazione' del potere esecutivo.

Dopo più di un ventennio di pratica di tale modello di democrazia è ragionevole interrogarsi sulla congruità politica e costituzionale dei rapporti fra rappresentanza e governabilità per come assicurati da tale legislazione maggioritaria. Ciò appare particolarmente opportuno anche in ragione del fatto che se, da una parte, i partiti politici ne sono risultati (almeno in parte) delegittimati, dall'altra, la dinamica dei rapporti fra Parlamento e Governo ha visto il primo pressoché totalmente asservito al secondo e quest'ultimo piegato a logiche di tutela di interessi settoriali e spesso 'personali' incompatibili con un modello di democrazia che si assume come matura.

Il bipolarismo, dunque, se doveva costituire, nell'intenzione dei riformatori dei primi anni '90, una modalità per farsi carico dei problemi della 'governabilità', non pare riuscito nell'intento e, al contempo, ha compresso oltre il ragionevole le esigenze di rappresentanza. Era (e rimane) ragionevole interrogarsi sugli stessi rendimenti sistemici e istituzionali di tale legislazione, oltre alla sua conformazione alle previsioni costituzionali in materia di eguaglianza del voto.

Che la soluzione seguita dalla riforma elettorale del 2005, voluta dalla maggioranza di centro-destra e non effettivamente contrastata dalle opposizioni di centro-sinistra, costituisca una risposta plausibile appare del tutto discutibile, se non per una evidente volontà volta verso una strategia elettorale a breve termine, al fine cioè di ricavarne un possibile vantaggio competitivo delle maggioranze parlamentari che si sono succedute nel tempo (a loro volta poco distanziate nel numero di seggi assegnati).

Al contrario, se l'obiettivo fosse stato quello di affrontare in modo adeguato il tema di un necessario ed equilibrato rapporto da prevedersi fra esigenze della rappresentanza politica ed esigenza di 'governabilità', sia nel dibattito dottrinario del Paese sia nell'esperienza di altri Paesi avrebbero potuto individuarsi soluzioni adeguate a soddisfare ambedue i richiamati valori.

Fra le esperienze di razionalizzazione della forma di governo utili da richiamare in tal ottica si possono ricordare soprattutto quella tedesca, con il ricorso ad un sistema elettorale proporzionale con soglie di sbarramento (tale modello ha ben funzionato con riferimento alle esigenze di funzionalità del cancellierato tedesco), oppure – in un'alternativa che si vedrebbe comunque in continuità con l'opzione in favore di sistemi a base maggioritaria – quello francese, basato su un sistema elettorale maggioritario a doppio turno.

Un nuovo sistema elettorale ispirato a tale ultimo modello potrebbe prevedere, come correzione rispetto a quello francese, l'ammissione al secondo turno, per l'assegnazione dei seggi che non siano stati assegnati al primo, di tutte le forze politiche che avessero conseguito almeno il 2-3% di consenso elettorale (nel caso francese si prevede l'11,5%) e che stipulassero un accordo di adesione a una delle due coalizioni che accedono al secondo turno elettorale (ferma comunque la libertà delle forze politiche di non aderire a nessuna delle due coalizioni, essendo solo interessate a partecipare alla presentazione del proprio programma politico ideale nel corso del primo turno elettorale).

La ripartizione del premio elettorale in termini di seggi potrebbe perfino prevedere (alcune proposte lo hanno formalizzato in specifici pdl parlamentari) un'assegnazione premiale di seggi ai partiti meno votati al fine di consolidarne la lealtà alla coalizione. Ma se non si volesse inseguire una scelta tanto netta e radicale, si potrebbe più semplicemente ripartire i seggi del premio elettorale secondo un meccanismo proporzionale classico. Con una simile opzione, come si può facilmente cogliere, tutte le forze politiche sono attivamente presenti nell'agone elettorale e, al contempo, la stabilità dell'Esecutivo non dovrebbe fondarsi su 'stampelle' costituzionali (peraltro di dubbia legittimità), in quanto la maggioranza politica in Parlamento si fonderebbe su una esplicita investitura da parte degli elettori.

**3. Dall'utilizzo partigiano della legge elettorale n. 270/2005 (una legge molto criticata ma bene accettata al sistema politico-partitico) al progetto di riforma costituzionale del governo di centro-destra nel 2005 (respinto in sede referendaria)**

Prima di dedicarci all'analisi della legge elettorale adottata dall'attuale, atipica, maggioranza parlamentare (fondata sull'accordo fra Renzi e Berlusconi), l'analisi potrebbe ora concludersi con alcune (brevi) riflessioni relative alle linee salienti della legge elettorale n. 270 del 21 dicembre 2005 (una legge a base proporzionale con premio di maggioranza) voluta dalla maggioranza di centro-destra e alle stesse sue evidenti discontinuità rispetto alle aspettative 'maggioritaristiche' sollevate dai primi referendum degli anni '90 (1991, 1993).

Seguendo un approccio già utilizzato nell'analisi della legislazione elettorale (previgente), in tale riflessione, non ci soffermeremo sull'analisi delle soluzioni tecniche accolte nel nuovo testo (la cui legittimità era stata ampiamente messa in dubbio da parte di autorevole dottrina prima ancora che la Corte costituzionale ne sancisse, con la sent. n. 1/2014, la parziale incostituzionalità di talune sue disposizioni), rinviando alle specifiche analisi di dettaglio che si sono già profuse in merito.

L'approccio cui ci ispireremo, pertanto, non potrà che seguire la ricerca della logica sistemica sottesa a tale legge elettorale, portando ad interrogarsi sulla sua idoneità a farsi carico, al contempo, delle esigenze di rappresentanza e di governabilità e sui relativi impatti sul sistema politico e su quello istituzionale di governo. Gli effetti negativi si ricollegano in modo specifico all'assenza di un numero di preferenze minimo al di sotto delle quali soltanto scatta il premio elettorale nonché sulla previsione di 'liste bloccate' che rende del tutto non conoscibili i candidati da parte degli elettori. Una scelta – quest'ultima – di accertata illegittimità, che allontana ulteriormente e in modo (forse) definitivo i cittadini dai partiti, riaffermando, in tal modo, quel principio di 'esclusività' nella funzione di rappresentanza e di mediazione politica che già in precedenza si è ampiamente criticato.

In un ultimo profilo, ci interrogheremo, infine, sui rapporti fra tale legislazione e le nuove prospettive della forma di governo accolte nell'ultimo testo di revisione costituzionale, per cogliere, anche in questo caso, la funzionalità (o meno) delle nuove regole elettorali a sostenere le opzioni accolte con particolare riferimento alle modalità di scelta del *Premier* nonché della coalizione chiamata a governare.

Così richiamati i temi ora oggetto di analisi, non può non osservarsi come la legge di riforma elettorale n. 270/2005, sotto ognuno dei profili richiamati, oltre a violare

specifici disposti costituzionali (art. 1, II co., 3, 48, II co., e 67 Cost.) costituisca un netto abbandono dei princìpi sistemici che avevano in passato ispirato la riforma (prevalentemente) maggioritaria (essi stessi, invero, molto incerti).

Tale opzione, tuttavia, non sembrerebbe seguire un criterio formale di disinteresse istituzionale verso l'obiettivo della governabilità, quando si consideri che (almeno) alcune disposizioni sono previste in tale prospettiva (art. 1, V co., della l. 270/2005), come, ad es., la presentazione alla Camera di un "programma elettorale" e l'indicazione dei dati personali del *leader* indicato dai partiti o dai gruppi politici organizzati quale "capo della forza politica", indici – questi ultimi – che farebbero assumere un interesse verso la formazione di coalizioni guidate da un *leader* certo. Ma si tratta, come si può osservare, di disposizioni ampiamente incongrue rispetto all'obiettivo atteso della stabilità e della coesione interna della maggioranza di governo, soprattutto se comparate con le più stringenti formule del sistema elettorale previgente, sia nell'individuazione del *leader* capofila delle coalizioni sia nei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi parlamentari.

È rispetto a questa incertezza di fondo nella garanzia della 'governabilità', infatti, che appaiono del tutto incongrue e irrazionali le farraginose soluzioni accolte con riferimento alla distribuzione del premio di maggioranza, fino a sostenersi, *in unum* con gli orientamenti della prevalente dottrina che si è fin qui occupata della questione, che siamo in presenza di una 'irrazionalità complessiva' della legge, che, per questa ragione, fanno convenire pienamente sulle recenti censure Giudice delle leggi (adito dalla Corte di cassazione).

Da una parte, infatti, la legge non ha previsto (ma forse non avrebbe potuto, quando si consideri la previsione accolta nell'art. 67 Cost.) alcuna sanzione per le coalizioni di forze politiche che, dopo aver fruito del premio di maggioranza, immediatamente dopo avessero deciso di sciogliersi per confluire in altre forze politiche, violando in tal modo il principio di eguaglianza del voto e alterando di conseguenza le condizioni della competizione elettorale; dall'altra – e soprattutto – occorre sottolineare la scarsa (e per questo irrazionale) capacità premiante del 'premio di maggioranza', quando si consideri come la stessa, in sede di assegnazione dei seggi al Senato, finisce in realtà per annullarsi all'interno di ogni singola regione, non producendo quell'atteso effetto premiante e di stabilizzazione della coalizione di forze politiche vittoriose alle elezioni per assicurare alle stesse almeno il 55% dei seggi, a garanzia della stabilità governativa. Un premio regionale – quest'ultimo – che diviene manifestamente un "non premio" a livello nazionale in quanto i

differenti, singoli, premi finiscono per annullarsi reciprocamente. Si tratta, in conclusione, di un sistema elettorale a base proporzionale corretto con premio di maggioranza e sbarramenti (variegati) che, tuttavia, non risulta idoneo ad assicurare i principi proiettivi propri dei sistemi elettorali a base proporzionale, né ad assicurare il ruolo di rappresentanza attraverso gli eletti.

Il paradosso di una riforma tanto in contrasto con la filosofia della governabilità seguita nell'ultimo decennio, nonostante i già richiamati limiti di tale legislazione elettorale, consistenti nella sola garanzia della stabilizzazione della maggioranza parlamentare non accompagnata dalla relativa coesione interna, tuttavia, sollecita l'interrogativo circa l'esistenza (o meno) di "interessi partigiani" congiunturali, che hanno spinto la maggioranza parlamentare (del tempo) a violare consolidate regole della costituzione materiale e in contrasto con i principi costituzionali e dello stesso patrimonio costituzionale europeo.

Una simile ricerca non (si prefigge né) potrà naturalmente 'assolvere' le ragioni d'irrazionalità, e pertanto d'illegittimità, della legge elettorale n. 270, prima ancora che la Corte costituzionale si pronunciasse in merito con una innovativa (e ben determinata) sentenza manipolativa (interpretativa di principi). Ma potrà forse aiutare a comprendere l'evidente difficoltà del legislatore di riforma, anche in ragione delle esigenze politiche di vedere garantita una coesione all'interno di maggioranze parlamentari mutevoli nel tempo, ora del tutto atipica in quanto fondata su un accordo fra un partito di maggioranza ed uno di opposizione, l'uno e l'altro (nei fatti) vincitori di misura delle elezioni.

Rimane, infine, da affrontare la distanza di una simile riforma elettorale rispetto alla filosofia-ingegneria istituzionale posta a base del testo di revisione costituzionale (poi respinto in sede referendaria). Il Governo Letta non era pervenuto a formulare proposte definite di riforma della forma di governo se non per grandi linee prima che la rottura dell'accordo di maggioranza ne determinasse la crisi e con essa l'abbandono del suo ambizioso progetto di riforma costituzionale. Un progetto, invero, oltre che ambizioso, assolutamente discutibile dal punto di vista delle procedure, in quanto fondate su una utilizzazione derogatoria dell'art. 138 Cost.

L'ultimo progetto di revisione costituzionale, che aveva concluso il suo *iter* parlamentare prima di naufragare nel voto referendario negativo, pareva ispirarsi a una "nuova democrazia" fondata sulla (pressoché esclusiva) investitura diretta dei governi, accompagnandosi con la volontà di attutire fortemente (fino quasi a farli scomparire) meccanismi di equilibrio che i costituenti del '48 avevano assegnato al

capo dello Stato ed alla Corte costituzionale; equilibri – questi ultimi – che nel complesso hanno ben funzionato, nel loro ruolo di equilibratori del sistema fondato comunque sulla rappresentanza e sul Parlamento.

Nel primo caso, infatti, si determinavano in modo compiuto le conseguenze piene della ‘democrazia d’investitura’, per la quale il Parlamento sarebbe stato esautorato da ogni potere concreto d’indirizzo e di controllo sull’Esecutivo, a meno di non utilizzare come *extrema ratio* l’arma letale e autodistruttiva della mozione di sfiducia (o quella, parimenti complessa dal punto di vista politico, di una mozione di *sfiducia construens*). Rispetto al secondo rapporto, la riforma avrebbe ridotto, fino ad eliminarlo, il ruolo di ‘potere neutro’ del Presidente della Repubblica, che tanta moderazione e saggezza può apportare (ed ha apportato) al sistema politico-costituzionale nei momenti di crisi in cui quest’ultimo può venire a trovarsi (e si è concretamente trovato nel corso del tempo).

Al contrario, il modello di governo prospettato nel testo di revisione costituzionale (bocciato in sede referendaria per come si è già ricordato,) si allontanava dal modello britannico per avvicinarsi alla fallimentare esperienza israeliana. Non richiama, infatti, il modello britannico perché il *Premier* inglese non dispone del potere di scioglimento delle Camere (e d’altra parte lo stesso può essere sostituito dalla sua maggioranza con altro *leader*, come è puntualmente avvenuto nello avvicendamento fra la Thatcher e Major); si avvicinava fortemente, invece, a quello israeliano, cioè ad un premierato espressamente elettivo con potere di scioglimento, modello di cui peraltro Israele si era presto disfatto per i suoi conclamati limiti d’instabilità politica di quella formula di governo.

In altri termini, pareva volersi inseguire un modello di allontanamento dell’investitura della maggioranza parlamentare a favore di una *leadership* solitaria, cioè quella del capo del Governo, *dominus*, nella fase di formazione del Governo e nella sua vita istituzionale, del potere di risolvere la crisi ogni volta che essa insorgesse, ricorrendo alle risorse istituzionali/costituzionali piuttosto che a quelle, più adeguate, di un dialogo stringente fra il *Premier* e la sua maggioranza parlamentare. In breve, si ricorreva a una ‘scorciatoia’ costituzionale che era assolutamente in squilibrio rispetto al *mix* di ‘pesi e contrappesi’ che sono necessari in una democrazia parlamentare e perfino in una forma presidenziale, come ci hanno insegnato gli stessi costituenti nord-americani.

**4. Dai tentativi falliti di riforma costituzionale (del 2005) al progetto di revisione costituzionale del Governo Letta (avvalendosi di un ricorso illegittimo alla deroga dell'art. 138 Cost.)**

Dopo e anche a seguito del riscontro circa l'inidoneità della sola riforma elettorale ad affrontare le tematiche del raccordo fra esigenze democratiche della rappresentatività e stabilità dell'indirizzo politico degli Esecutivi nel dibattito politico del Paese si è affermata una strategia politico-costituzionale volta ad affrontare tali tematiche ricorrendo allo strumento delle revisioni costituzionali, in tale ambito forzando le stesse regole costituzionali sul cambiamento costituzionale attraverso la manomissione delle procedure rigide costituzionalmente stabilite.

Un secondo indicatore osservabile, che riflette i suoi limiti sulle stesse *chances* di successo dei processi di revisione costituzionale attesi e perseguiti riguarda la stessa approvazione delle riforme costituzionali con maggioranze risicate che inevitabilmente comportano, nella dialettica maggioranza/opposizione, il ricorso al referendum costituzionale confermativo. Gli esiti dei referendum sono stati positivi allorché hanno riguardato il complesso delle riforme del titolo V Cost. volute dal Governo di centro sinistra, mentre hanno registrato un chiaro insuccesso con riguardo all'attesa conferma della revisione di molte disposizioni della II Parte della Costituzione (ben 57) nel referendum del 2006.

A questi tentativi reiterati e senza successo saranno ora dedicate alcune riflessioni volte a sottolineare tutti i limiti di una strategia politica di forzatura delle regole costituzionali al fine di procedere a revisioni partigiane della Costituzione. Il processo appare indubbiamente meritevole di attenzione in quanto a tale strategia non risultano indifferenti né le forze politiche di centro destra né quelle di centro-sinistra sicché si possono ben comprendere in tale senso quelle autorevoli preoccupazioni che avevano portato autorevole dottrina (fra gli altri Elia e Bassanini) a suggerire strategie "in difesa della Costituzione", che si ripromettessero di mettere la Costituzione al riparo dalla volatilità dell'indirizzo politico legislativo, mediante una revisione costituzionale di elevazione dei *quorum* per l'approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale

In tale quadro generale, da più di un ventennio (e ora nuovamente in un contesto politico e sociale connotato dalla crisi economica e dai relativi riflessi sul costituzionalismo del Paese e degli Stati europei più in generale), il Paese sta affrontando tutte le torsioni istituzionali ma anche costituzionali che l'adozione di forme di governo razionalizzate fattualmente (in senso favorevole all'Esecutivo), da

più tempo, vanno imprimendo alla vita politico-istituzionale del Paese, attraverso l'operatività di modelli di governo fondati, in modo più o meno intensi, sulla democrazia di investitura, sulla 'personalizzazione' della politica e sulla (tendenza alla) 'presidenzializzazione' delle cariche elettive di vertice.

Come si è potuto osservare nelle pagine che precedono, le riforme elettorali intervenute nel corso dell'ultimo ventennio non hanno fatto che confermare tale prospettiva delle riforme istituzionali nel Paese, con risultati che sono (universalmente) assunti come inadeguati e discutibili dal punto di vista della legittimazione democratica dei relativi esiti sulla rappresentanza parlamentare.

Si è voluto brevemente richiamare tale processo evolutivo in quanto il tentativo di revisione costituzionale del 2005 (felicitemente fallito dalla prospettiva di chi scrive) ha portato correttamente (nello stesso scenario innovato disciplinato dal ddl n. 813 di revisione costituzionale del Governo Letta) a porre la questione teorica se con tali revisioni non fossimo in presenza di una discontinuità con la forma di Stato repubblicana, vigente a partire dal 1 gennaio del 1948. In altri termini, ci si è chiesti – soprattutto con riguardo al testo di 'riforma della riforma' della Costituzione approvata nel 2005 – se la separazione dei poteri da prevedersi all'interno di forme di governo parlamentari (con i relativi, necessari, corollari posti dalla previsione di idonei 'pesi e contrappesi') sarebbe comunque riuscita a sopravvivere alle previsioni di tale revisione della forma di governo.

Gli stessi interrogativi, ancorché soprattutto incentrati sulla dubbia legittimità del ricorso alla deroga costituzionale, si sono posti dalla più attenta dottrina costituzionale a partire da iniziative legislative già approdate a progetti di riforma costituzionale dichiarati dalla maggioranza parlamentare guidata da Letta (la cui durata è risultata comunque condizionata dalla decadenza da parlamentare di Berlusconi).

Comunque le si valuti, sotto il profilo del cambiamento costituzionale, rispetto al tentativo di riforma sperimentato nel 2005, le novità poste dalla procedura di riforma costituzionale (ddl n. 813 AS) hanno riguardato nel fondo la debolezza dell'indirizzo politico costituzionale connesso alla fragilità/(inconsistenza) della 'maggioranza allargata' (allora come attualmente) responsabile del Governo.

Anche a voler prescindere dalla sua 'necessarietà' istituzionale in quanto imposta dalla gravità della crisi economica in atto, non può assumersi che la soluzione a cui

aveva pensato il capo dello Stato nel conferire a Letta l'incarico di formazione del Governo fosse l'unica possibile. L'argomento che meriterebbe di essere approfondito (ma è di tipo politico e in questa sede non può rilevare), piuttosto, sarebbe quello della ragionevolezza (o meno), nel quadro di un "governo di necessità" o, come taluno assume, "del Presidente della Repubblica", secondo la quale i temi strategici dell'agenda del Governo (dal punto di vista politico e istituzionale) non fossero limitati al perseguimento di obiettivi e di misure economiche – sui quali il consenso era ragionevolmente conseguibile, trattandosi di un'esigenza 'tecnica' posta alla base di un 'governo di necessità' – quanto piuttosto temi altamente sensibili dal punto di vista politico, come appunto la riforma dei titoli I, II, III e IV della Parte Seconda della Costituzione.

E ancora, e forse in modo più significativo, l'interrogativo centrale era quello di sapere se – anche considerata l'ampiezza della materia costituzionale oggetto di (iniziativa di) riforma costituzionale – la modalità più congrua dal punto di vista politico e più adeguata costituzionalmente fosse quella di farlo procedendo, come ha fatto il governo Letta adottando il ddl n. 813, ad un fortemente discutibile (sotto il profilo dell'opportunità e della legittimità costituzionale) procedimento di revisione della disposizione costituzionale, in quanto fondata sulla 'manomissione' delle garanzie stabilite nell'art. 138 Cost., che dai costituenti era stato posto a fondamento del principio di rigidità costituzionale e della stessa immodificabilità della forma di Stato repubblicana (art. 139 Cost.).

L'argomento fondamentale alla base di tale orientamento è quello stesso autorevolmente, reiteratamente e (per chi scrive) convincentemente argomentato da Alessandro Pace in passato e di recente. Prima ancora di riguardare il contenuto, l'argomento critico verso l'avvio del procedimento di revisione costituzionale del Governo Letta si fonda sulla tesi dell'inderogabilità costituzionale delle norme sulla revisione costituzionale. Altro è, infatti, la deroga di una singola disposizione costituzionale, altro la previsione che una simile deroga potesse riguardare (non un singolo istituto ma) lo stesso procedimento di revisione costituzionale. In tale ultima ipotesi, infatti, la deroga puntuale esplica, anche se in modo indiretto, effetti permanenti nell'ordinamento (per tutti i cittadini e pro futuro) (A. Pace, "Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. n. 813 Sen.", in *www.costituzionalismo.it*, 1/13, p. 2). Come viene sottolineato da tale dottrina, infatti, le norme sulla revisione costituzionale sono fonti "sulla" produzione normativa e, in quanto tali, sono idonee a condizionare il modo di formazione e il contenuto delle fonti "di" produzione e cioè le eventuali future norme sull'insieme delle parti costituzionali riguardate dalla riforma (*op. cit.*, p. 3.). Né potrebbe ragionevolmente

afferinarsi che il ddl n. 813 disciplinasse una norma di deroga puntuale, in quanto la sua approvazione determina, come è stato detto, effetti “permanententi e generali” sull’intero ordinamento costituzionale, presente e futuro.

Se dunque si deve escludere che potesse parlarsi di deroga costituzionale – considerati gli effetti definitivi *pro futuro* – deve allora prendersi atto, come sottolineava Alessandro Pace, che si era in presenza di “uso illegittimo del potere di revisione” (G. Ferrara, “Le riforme costituzionali’ tra illegalità ed illegittimità”, Relazione al Seminario sulla riforma costituzionale, Roma, 23 luglio, 2013). Inoltre, le revisioni “totali” (come anche le modifiche costituzionali dal contenuto disomogeneo) “in tanto possono ritenersi ammissibili in quanto siano specificamente previste in Costituzione” (ult. *op. cit.*, p. 4. Così anche A.A. Cervati, “La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni”, A.A. Cervati - S.P. Panunzio - P. Ridola (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001, p. 36); in diversa ipotesi avremmo dovuto parlare di “esercizio surrettizio di potere costituente” (ult. *op. cit.*, p. 4, cui *adde* anche G. Ferrara, “Costituzione e revisione costituzionale nell’età della mondializzazione” in *Scritti in onore di G. Guarino*, Padova, 1998, p. 258) o, se vogliamo, di azione di cambiamento rivoluzionario della Costituzione.

Naturalmente, se una simile valutazione circa l’illegittimità costituzionale della riforma allora in corso (oltre che convincente) fosse risultata costituzionalmente fondata, il riscontro finale non sarebbe potuto che venire dalla Corte costituzionale, una volta esaurito l’*iter* di formazione della legge di revisione costituzionale e quindi dopo il referendum costituzionale.

Il ddl n. 813, come è noto, registrava un’ambigua continuità con due precedenti leggi costituzionali (n. 1/1993, Governo D’Alema, e n. 1/1997, Governo Berlusconi) (A. Pizzorusso, “La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Prime osservazioni”, in *Studi in onore di L. Elia*, Milano, 1999, p. 1344 ss.), reiterandone la “più grave delle violazioni costituzionali, quella di istituire una procedura *una tantum*, in deroga e non in modifica permanente del testo costituzionale” (A. Pace, “Il metodo (sbagliato) della riforma ... *cit.*, p. 6, che nell’argomentazione svolta aderisce all’orientamento già espresso da A. Cerri, “Revisione costituzionale”, in *Enc. Giur. It.*, 2000, p. 6), per il resto, invero, non ripetendone i limiti più gravi. Quanto ai suoi limiti più evidenti, essi risiedevano, in ragione del procedimento speciale previsto, nella necessità di prendere atto come la procedura di revisione fosse prevalentemente nelle mani del Governo, sottovalutando in tal modo la funzione di rappresentanza

politica e con essa il ruolo costituzionale del Parlamento. Al Governo era riconosciuto il potere di scegliere gli esperti (chiamati a predisporre i testi per il seguito parlamentare), che naturalmente rispondevano al Governo più che al Parlamento. Al Governo erano riconosciuti evidenti e significativi “privilegi” (A. Pace, “Il metodo (sbagliato) della riforma ... cit., p. 7) procedurali nella disciplina temporale di presentazione degli emendamenti. Alle esigenze del Governo, nel fondo, rispondevano la deroga all’art. 72.4 Cost., relativamente alla composizione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali, che non era tenuto a rispecchiare la composizione dei gruppi parlamentari e la deroga ai regolamenti parlamentari connessa ai vincoli del “cronoprogramma” imposto all’iter parlamentare da seguirsi da parte del procedimento di revisione costituzionale.

Alcune osservazioni possono utilmente proporsi con riguardi ai contenuti materiali della riforma accolti nella *Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali*, resa pubblica il 17 settembre 2013. Per tale riflessione rinviamo ai lavori di un seminario organizzato dell’AIC (Roma, 28 giugno 2013). Per quanto possa valere una proposta di sintesi di tale dibattito, in esso era emerso una valutazione nel complesso favorevole alle proposte di riforma dell’ordinamento regionale (e locale) e del bicameralismo. Il consenso pareva invece del tutto mancare con riguardo ad una (pretesa) necessarietà e agli stessi contenuti delle riforme costituzionali in tema di forma di governo.

L’orientamento prevalente del dibattito appena richiamato si era espresso nella direzione di un rafforzamento del parlamentarismo seguendo il percorso della forma di governo tedesca, a ‘parlamentarismo razionalizzato’, che prevede una forte valorizzazione delle funzioni monocratiche del Cancelliere (rispetto agli altri membri del Governo) e una valorizzazione della sua figura come interprete del Governo nei confronti della Camera politica, il *Bundestag*. Fortemente contrastato e critico l’orientamento volto a conformare la riforma della forma di governo all’esperienza costituzionale francese.

Quest’ultima forma di governo, anche sulla base di una prassi ormai ampia e stabile, soprattutto quando la maggioranza parlamentare e quella presidenziale coincidono, opera fattualmente come un iper-presidenzialismo e pertanto risulta del tutto carente di quelle garanzie (pesi e contrappesi) che sono invece operanti nel parlamentarismo europeo e nel presidenzialismo nord-americano. La più attenta dottrina d’oltr’alpe lo sottolinea da tempo, a partire da un (ben noto e molto citato) saggio di Michel Troper (nella traduzione italiana, *La separazione dei poteri e la storia costituzionale francese*, Napoli, 2005).

In un simile scenario trova giustificazione, dal punto di vista politico, quell'interrogativo che si chiede perché insistere su una riforma costituzionale semipresidenziale quando il corpo elettorale e la dottrina (forse prevalente) hanno da tempo argomentato, negli anni che abbiamo alle spalle, tutti i limiti di una simile strategia politico-costituzionale. L'inaccettabile forzatura delle disposizioni costituzionali per procedere alla riforma costituzionale (in particolare per quanto concerne il semipresidenzialismo, se questa fosse stata e fosse ancora la scelta definitiva del legislatore di revisione), da una parte, e lo stesso indeterminato (e precario) indirizzo costituzionale alla base del processo di riforma allora intrapreso, pertanto, definivano una politica costituzionale dai contorni fortemente ambigui.

In modo più che inevitabile, per chi aveva disegnato una simile strategia e per chi l'aveva condivisa politicamente, il percorso parlamentare, mano a mano che fosse andato (eventualmente) definendo scelte nette sul semipresidenzialismo, avrebbe in modo inevitabile registrato impatti problematici sulla stessa tenuta della maggioranza di governo (forse perfino più intensi di quelli provocati dalla contrastata decadenza di Berlusconi dal mandato parlamentare) e in particolare su una delle sue componenti (quella PD, che nella sua strategia politico-istituzionale non pare aver optato per la forma di governo semipresidenziale 'alla francese', più interessata apparendo alle forme del "cancellierato", secondo il modello tedesco).

In tale ottica, inoltre, ci si è chiesto anche se avrebbero potuto o meno i partiti politici reggere all'impatto critico nel referendum costituzionale, con il rischio dell'emersione di un vero e proprio moto 'antipolitico' da parte del corpo elettorale, se non perfino della società *ut sic*.

##### **5. Dal ddl di revisione costituzionale (del bicameralismo) del Governo Letta alla legge di riforma elettorale e al ddl di revisione costituzionale del Governo Renzi**

Ritornando ora alla riflessione sul tema teorico più generale, ci si è chiesto (e ci si chiede) se – nelle due richiamate esperienze di revisione costituzionale (la seconda delle quali fallita già nelle primissime fasi dell'*iter* procedurale previsto) – la revisione costituzionale operasse all'interno e nel rispetto dei relativi limiti sanciti dagli artt. 138 Cost. e 139 Cost. oppure se, in senso contrario, non ci trovassimo in presenza di un vero e proprio atto di esercizio di potere costituente, che non sarebbe stato consentito, comportando per tale ragione, anche se confermato in via

referendaria, una evidente illegittimità dei risultati dell'intero processo di revisione; processo – quest'ultimo – che probabilmente sarebbe stato stato destinato ad essere sanato sulla base di un principio di effettività costituzionale, non potendosi (se non in modo astratta) pensarsi ad una funzione censoria/caducatoria da svolgersi da parte della Consulta nei confronti di un progetto di revisione costituzionale che avesse concluso pienamente il suo *iter*.

Naturalmente, con riguardo al tentativo di riforma costituzionale del 2005 (Legge costituzionale 16.11.2005 n. 2544-D, G.U. 18.11.2005), esistevano altri motivi di preoccupazione teorico-costituzionali ed erano quelli posti con riferimento alla qualificazione simil-federale del testo di revisione, che avrebbe assegnato nuove e più significative competenze (in materia di istruzione pubblica, di assistenza sociale e di tutela della salute) astrattamente capaci di mettere in questione il principio di eguaglianza interpersonale e interterritoriale, in quanto suppostamente idonee ad incidere sui contenuti “essenziali” dei diritti civili e sociali.

Rispetto a tale legittima preoccupazione, sovviene quell'autorevole approccio dottrinario, il quale sottolinea come, nella materia della c.d. *devolution*, l'incostituzionalità non sarebbe stata, qui e subito, già operante – come, al contrario, poteva dirsi per il ‘premierato’, qualificato come ‘assoluto’ da Leopoldo Elia e dalla prevalente dottrina costituzionale italiana (L. Elia, “Il premierato assoluto”, Relazione al Seminario ASTRID sul progetto governativo di riforma della Seconda Parte della Costituzione (Roma, 22 settembre 2003), in *Astrid Rassegna.*) – bensì solo ‘potenziale’, imponendosi, pertanto, un giudizio di merito solo *ex post*, all'eventuale prodursi degli eventi e delle attività legislative di attuazione costituzionale lesive delle situazioni giuridiche costituzionalmente protette.

Si tratta, infine, di ricordare come il processo di revisione nel Paese (ora nuovamente in discussione) non possa che fondarsi su una giurisprudenza costituzionale ormai pienamente definita, come si ricorderà anche in seguito. Ne ricordiamo uno dei suoi ben noti passaggi argomentativi, che riprenderemo anche in seguito, secondo il quale “La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza

dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana” (sent. Corte cost. n. 1146 del 1988).

Tanto brevemente ricordato con riguardo alle (costituzionalmente discutibili) strategie di revisione costituzionali seguite dal Governo Letta (sulla base di un accordo di maggioranza aperto alle forze politiche di opposizione), può ora dirsi come le prospettive di riforma elettorale e di revisione costituzionale si fondano su innovative formule politiche, in quanto, a seguito della rottura all’interno di FI, un parte di quell’orientamento politico ora sostiene dall’interno il Governo mentre formalmente FI si colloca all’opposizione e da questo fronte ha stipulato un accordo per le riforme che (nel mentre si chiude questo testo) è difficile prevedere se idoneo a resistere all’impatto degli effetti amministrativi della sentenza di condanna e pertanto alla decadenza definitiva da parlamentare di Berlusconi.

Allo stato, è dato registrare un discutibile indirizzo procedurale che ha portato la maggioranza parlamentare a votare una legge di riforma elettorale solo parziale, relativa cioè alla sola Camera dei deputati, rinviando a decisioni successive ogni determinazione sulla seconda Camera, atteso che su quest’ultima è stata avanzato un organico (discusso e discutibile) progetto di revisione costituzionale che è ora in fase di discussione parlamentare. Sulle linee salienti del progetto di revisione costituzionale del bicameralismo e sulle linee salienti della riforma elettorale svolgeremo alcune prime riflessioni, a partire dal progetto di revisione costituzionale.

Di tale progetto può dirsi, in premessa, che ha certamente evitato di seguire le discusse e discutibili procedure derogatorie seguite dal ddl di revisione della precedenza maggioranza guidata da Letta. Ciò invero non ha risparmiato a questo disegno di revisione critiche egualmente molto stringenti che riguardano la stessa legittimità dell’attuale Parlamento *“ad operare come se nulla fosse successo”*, dopo le censure della legge elettorale con la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale.

La Corte si è preoccupata tuttavia di chiarire tale profilo quando, con riguardo alle problematiche costituzionali circa la pretesa (il)legittimità del Parlamento costituito sulla base della legge elettorale parzialmente caducata, ha sottolineato come *“Rileva nella specie il principio fondamentale della continuità dello Stato, che non è un’astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento. È pertanto fuori di ogni ragionevole dubbio – è appena il caso di ribadirlo – che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione*

*neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare” (sent. 1/2014, cons. in dir. 7).*

Siamo dunque in presenza di un Parlamento politicamente ma non costituzionalmente delegittimato che deve assicurare le funzioni che la Costituzione gli riconosce. Ciò tuttavia non toglie che, in termini di opportunità (ma anche di sensibilità) politica, sarebbe stato del tutto ragionevole che “questo” Parlamento rimettesse la decisione sulla revisione della Costituzione alla nuova maggioranza parlamentare che fosse stata elettoralmente investita delle responsabilità di maggioranza.

Una simile lettura tuttavia non offre una risposta al dubbio secondo il quale anche le future elezioni potranno dare come esito un Parlamento politicamente delegittimato nella misura in cui i vizi di legittimità rimossi dalla recente pronuncia della Corte, almeno in parte, continueranno a caratterizzare le regole elettorali di trasformazione dei voti in seggi e pertanto permarranno le irragionevolezza e i dubbi di legittimità propri di sistemi fortemente dis-rappresentativi, da una parte, e di sistemi che non rendono adeguatamente “conoscibili” gli eletti da parte degli elettori.

Ciò per limitarsi alla sola sottolineatura dei limiti di continuità nella nuova legge elettorale con quella previgente, che potranno essere eccepiti (più agevolmente di quanto non avvenisse prima della ultima giurisprudenza della Corte in materia elettorale) nella loro discutibile conformità costituzionale.

Circa il disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal Governo Renzi possono farsi alcune osservazioni introduttive per sottolineare come, oltre a non aver positivamente seguito l’indirizzo del Governo Letta nelle procedure derogatorie dell’art. 138 Cost. ed oltre ad aver indicato nella riforma del bicameralismo e del titolo V le principali scelte istituzionali-costituzionali di revisione – in accordo con una diffusa aspettativa politica del Paese e seguendo un indirizzo generalmente orientato in questa stessa direzione riformistica (basti per tutti leggere, fra le altre, le relazione al citato Convegno romano dell’AIC di Lorenza Violini e di Beniamino Caravita) – per il resto ha concretizzato ipotesi di riforma del tutto discutibili soprattutto con riguardo alla composizione e alle competenze della seconda Camera, ridefinita Senato delle autonomie.

Quanto ai contenuti materiali, del ddl di revisione del bicameralismo paritario, l’obiettivo risulta comune a quello accolto nel ddl di revisione del Governo Letta,

concretizzandosi in una strategia istituzionale di “superamento del bicameralismo paritario” e rispondendo all’obiettivo atteso del rafforzamento del Parlamento, unitamente ad una disciplina innovativa dei processi di produzione normativa di espressione governativa che potesse proporsi come superamento della prassi ampiamente seguita di debordamento delle regole costituzionali stringenti relative alla decretazione d’urgenza, le cui violazioni nel corso del tempo (e a prescindere dal colore politico delle maggioranze di governo) sono state oggetto di un’ampia e stabile giurisprudenza costituzionale di censura.

Qualche accenno alla disciplina della materia nella Costituzione vigente e nelle più significative esperienze statuali (europee e non) può risultare utile prima di procedere ad un’analisi dei contenuti materiali della ipotesi di riforma. Se la struttura dei parlamenti contemporanei può essere di tipo bicamerale o monocamerale, ciò dipende in gran parte dal tipo di Stato in cui il Parlamento è chiamato a operare. Si comprende, in tal senso, come negli Stati federali (si pensi alle esperienze più note come, per esempio, alla Germania e agli U.S.A.) un modello di Parlamento di tipo bicamerale risulti più congruo e perfino necessario. Mentre una delle due Camere è chiamata a svolgere la classica funzione rappresentativa generale, infatti, la seconda deve assicurare la rappresentanza territoriale degli Stati (il *Bundesrat* in Germania, il Senato negli U.S.A.).

Tuttavia, i parlamenti maggiormente oggetto di analisi critica e di prospettazioni riformistiche non sono tanto i parlamenti degli Stati federali quanto piuttosto quelli degli Stati unitari a base regionale (il caso italiano e quello spagnolo costituiscono importanti esperienze di riferimento in tal senso).

In quest’ultima rappresentazione, tuttavia, ci potremmo trovare in presenza o di un bicameralismo di tipo imperfetto o di un bicameralismo di tipo paritario. È appunto con riguardo a quest’ultimo modello di bicameralismo (che ora si differenzia soprattutto per alcuni caratteri, come ad es. l’età degli elettori e degli eletti nella composizione delle due diverse Camere) che, nella pratica, si è venuto a determinare un appesantimento del processo decisionale del Parlamento, che ha spesso consentito ai governi di giustificare il ricorso alla decretazione d’urgenza, al di là delle ragioni effettive di necessità e urgenza (soprattutto nella materia economica) che la previsione costituzionale unicamente riconosce ai fini dell’esercizio della funzione legislativa da parte dei governi in casi straordinari di necessità e di urgenza.

Il ddl di revisione del Governo Letta si pronunciava in modo chiaro sul punto. Camera e Senato, così, avrebbero continuato ad essere previste nella Carta costituzionale ma i due organi parlamentari avrebbero conosciuto composizione e funzioni differenziate. Nella composizione del Senato, naturalmente, sarebbe risultato centrale quanto fosse stato deciso in materia di riparto delle competenze fra Stato e sistema regionale-locale e con riguardo alle forme (dirette o indirette) di scelta dei membri del Senato.

Le opinioni in materia espresse nella Commissione di saggi nominati dal Governo Letta tuttavia risultavano ampiamente indeterminate, rendendo, allora come attualmente, l'opzione parlamentare obiettivamente complessa e difficile. Il carattere regionale della rappresentanza del Senato, oltre alla contestualità delle elezioni con il Consiglio regionale, è ulteriormente accentuato dalla decadenza dei senatori nella ipotesi di scioglimento di quest'ultimo organo. La stessa forma di governo regionale, così, ne sarebbe risultata innovata nelle sue astratte potenzialità statutarie.

Quanto invece ai componenti della Camera dei deputati, il ddl del Governo Letta faceva proprio l'obiettivo della riduzione numerica del numero dei parlamentari, ma si discostava (in questo caso non in modo irragionevole) dal criterio giustificativo della riforma fondato sui costi della politica/democrazia (talora invocato a gran voce).

Secondo la Relazione di illustrazione del relativo ddl di revisione, rilevavano piuttosto altri criteri – diremmo di tipo sistemico – che prendevano in considerazione l'effetto di moltiplicazione delle sedi rappresentative e la stessa esigenza di rafforzare la competenza e il prestigio del Parlamento anche in relazione alle nuove competenze previste per i parlamenti nazionali dal trattato di Lisbona. La proposta avanzata in Commissione prevedeva un numero complessivo di 480 membri per la Camera dei deputati (corrispondente a un deputato ogni 125.000 abitanti); tale numero sarebbe diventato 450 qualora si fosse optato per il modello seguito in Spagna. Naturalmente, il riparto dei membri della Camera sarebbe avvenuto sulla base del numero degli abitanti di ogni singola regione. Quanto al Senato della Repubblica, il numero complessivo dei senatori, stabilito in proporzione al numero degli abitanti, non sarebbe stato inferiore a 150 né superiore ai 200.

L'approvazione di una simile riforma del bicameralismo avrebbe comportato l'abolizione della Commissione per le questioni regionali e la competenza del Senato a pronunciarsi sullo scioglimento del Consiglio regionale o sulla rimozione del Presidente della Giunta. La differenziazione fra le due Camere si sarebbe concretizzata, infine, secondo la proposta della Commissione (adottata, in questo

caso, non all'unanimità), nell'elezione di tre giudici costituzionali da parte del Senato mentre gli altri due sarebbero stati eletti dalla Camera dei deputati. Si ricorda che, nella vigente previsione costituzionale, un terzo dei (quindici) giudici della Corte sono nominati dal Parlamento in seduta comune.

Non appare inutile in una prospettiva di valutazione comparatistica di modelli l'aver qui sottolineato come il ddl di revisione del Governo Renzi si discosti in modo significativo, ma non certo per questo più convincente e istituzionalmente efficace per quanto concerne l'architettura istituzionale e la logica sistemica cui si ispirano le due proposte di revisione.

Ora la discussione meriterebbe di essere certamente ampliata e approfondita (come naturalmente qui non si potrà fare) per interrogarsi sull'esperienza concreta del regionalismo prima e dopo la revisione del titolo V Cost. e sullo stesso statuto delle autonomie territoriali. Ciò a sottolineare che se la strategia riformistica di politica costituzionale mirasse a recuperare una credibilità (ampiamente perduta) da parte delle forze politiche nei confronti dei cittadini, le soluzioni ipotizzate costituiscono un vero e proprio “pannicello caldo” (sia perdonata la licenza) che poco restituisce di *accountability*, di credibilità politica. Anzi, se l'interrogativo non rischiasse di proporsi come socio-politologico, come non sarebbe forse consentito in questo ragionamento, la questione più radicalmente concerne l'esperienza complessiva del sistema regionale e di quello autonomistico locale nell'ambito (della quasi totalità) delle regioni meridionali, ove l'abrogazione delle disposizioni presenti nel vigente testo costituzionale (artt., 125, I co., e 130 Cost.) in materia di controlli sugli atti amministrativi delle regioni, degli enti locali e degli enti a questi riconducibili ha portato a prassi diffuse e diremmo generalizzate di *maladministration*, senza possibilità di una vera e propria differenziazione fra regioni sulla base delle diverse maggioranze politiche. Massimo Villone parla in proposito della politica regionale e locale come del “ventre molle del sistema Italia, un buco nero di malapolitica” (così in “Nuovo Senato. Una riforma con capo ma senza coda”, in *Il Manifesto*, 1 aprile 2014).

Come già altri hanno osservato, così, la proposta riformistica del Governo Renzi (quella di “rottamare” il Senato) appare per molti profili – e come tale viene assunta nei modelli comunicativi del Presidente del Consiglio ed in particolare dal Ministro per i rapporti con il Parlamento – come “*parte integrante di una offensiva populista. Non a caso, nel senso comune, essa viene percepita come una sorta di sfida risolutiva tra innovazione e conservazione. Da una parte i difensori dei privilegi e degli*

*stipendi dei senatori, dall'altra i paladini di un Senato senza costi e senza indennità. In mezzo ci sono però i delicati congegni dell'architettura istituzionale delineati dalla Costituzione repubblicana che rischiano di essere stritolati in questa morsa"* (C. De Fiores, "Un Senato di garanzia a suffragio universale", in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3 aprile 2014).

Le principali scelte di revisione riguardano, così, strategie che in via generale possono apparire appaiono ragionevoli, salvo tuttavia a definire dettagli non certo di scarso rilievo sui quali è fortemente auspicabile che il rumoroso moto decisionale del Governo non appaia condizionato in modo irragionevole dai proclami ai quali spesso lo stesso ricorre per sostenerne le ragioni.

Il nodo della composizione del Senato delle autonomie con un'eguale rappresentanza riconosciuta alle regioni a prescindere dalla relativa taglia e popolazione, da una parte, e la composizione dello stesso in modo paritario fra rappresentanti dei comuni e rappresentanti delle regioni fanno (dis)perdere quelle aspettative rappresentative che istituzionalmente hanno comunque un loro differenziato ancoraggio nell'art. 114 e nell'art. 117 Cost.

Se a ciò si aggiunge la possibilità di integrare tale organo con la nomina (per sette anni) di ventuno cittadini che possono essere nominati senatori dal Presidente della Repubblica si possono ben cogliere tutte le disarmonie nella composizione dell'organo che ne disperdono in gran parte la funzione rappresentativa (delle istituzioni territoriali) e che portano correttamente a chiedersi quale rappresentanza di interessi essi esprimono soprattutto al momento del concorso all'esercizio della potestà legislativa (limitata alle leggi di revisione delle Costituzione e alle altre leggi costituzionali), nel mentre per il resto il concorso del Senato alla legislazione è di natura meramente consultiva e non pregiudica la decisione finale di competenza della Camera dei deputati.

Rispetto a tale ddl, altre diverse prospettazioni riformistiche sono state convincentemente ipotizzate, come quella di specializzare la seconda Camera come "Senato di garanzia", che troverebbe la sua plausibile e convincente motivazione nella conferma di un indirizzo legislativo di riforma elettorale di tipo maggioritaristico (già approvato alla Camera il 12 marzo 2014, AS 1385), che si accompagna (fino alla sempre possibile e auspicata rilettura del Giudice delle leggi) ad una evidente e pericolosa svalorizzazione costituzionalmente censurabile della rappresentanza politica.

Una simile diversa strategia di revisione, tuttavia, imporrebbe di pensare ad una seconda Camera numericamente più ridotta nel numero dei relativi componenti (come si prevede in altri ordinamenti), elettiva (ma con sistema proporzionale, onde evitare ogni ipotesi “fraudolentemente ipocrita sul piano politico”, come sottolinea F. Bilancia, “Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi”, in *www-costituzionalismo.it*, 2 aprile 2014) e specializzata nell’esercizio di competenze legislative con riguardo ad ambiti materiali che, oltre alle leggi costituzionali e alle leggi elettorali, le riconosca la competenza di partecipare alla legislazione ogni qualvolta l’oggetto della decisione riguardi il riparto delle competenze fra Stato e Regioni, da una parte, ed ogni qualvolta la legislazione riguardi la materia dei diritti e delle libertà.

Come si può vedere, dunque, (la forza del)l’indirizzo politico-costituzionale positivizzato nel ddl Renzi non sembra aver consentito di poter ponderare in modo adeguato tutte le problematiche politiche e istituzionali meritevoli di vaglio critico. L’aver preferito da parte del nuovo *leader* e capo del governo di (in)seguire la logica del “braccio di forza”, del “rullo compressore” con il partito dell’antipolitica (e con una parte della stessa sua maggioranza parlamentare), molto probabilmente, qualora quest’ultima confermi la propria stabilità nel voto del ddl di revisione, consegnerà al Paese un testo costituzionale del quale pare obiettivamente difficile cogliere un dato di stabilizzazione positiva delle più mature esperienze di bicameralismo disponibili nella tradizione costituzionale europea (e non). Ciò a meno di un prudente e ragionevole ripensamento sui contenuti della dichiarata blindatura, che potrebbero indubbiamente e auspicabilmente portare a migliorarne il testo e l’architettura complessiva.

#### 6. *L’indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale (sent. 1/2014) e il legislatore futuro di riforma elettorale*

In assenza di un indirizzo delle forze politiche volto a trarre tutte le conseguenze dalla (parziale) censura costituzionale della legge elettorale n. 270/2005, rimettendo di conseguenza all’elettore la formazione di una nuova maggioranza parlamentare e con essa una più congrua legittimazione politica delle nuove regole elettorali e delle riforme costituzionali ritenute necessarie, più volte l’analisi che precede ha avuto modo di sottolineare i limiti di una discutibile continuità politico-istituzionale alla base della nuova legge elettorale. Qualora risultasse adeguatamente argomentata e convincente, una simile analisi porterebbe ad assumere che il legislatore statale di riforma elettorale avrebbe ommesso, con riguardo ai punti salienti di tale legislazione,

di conformarsi allo spirito e al testo della decisione del Giudice delle leggi (sent. n. 1/2014).

Al fine di proporre alcune valutazioni relative alla nuova legge elettorale, per tale ragione, riteniamo, previamente, di dover individuare i punti fondamentali dell'iter argomentativo seguito dalla Corte costituzionale nel decidere sui dubbi di costituzionalità della legge elettorale espressamente prospettati al suo sindacato da parte della Corte di cassazione.

Tali dubbi di legittimità sollevati dalla Suprema Corte di legittimità vengono ritenuti dal Giudice delle leggi (tutti) ammissibili e già questo costituisce una prima notazione di rilievo in ragione della peculiarità della proposizione del quesito secondo le regole e la giurisprudenza costituzionale consolidata.

Nell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionali sollevate dalla Corte di cassazione, la Corte costituzionale ha infatti assunto che esse costituiscano un *“corollario ineludibile del principio che impone di assicurare la tutela del diritto inviolabile di voto, pregiudicato – secondo l'ordinanza del giudice rimettente – da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali, indipendentemente da atti applicativi della stessa in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante”* (cons. in dir. 2).

In modo innovativo con riguardo ad una sua risalente giurisprudenza, con tale indirizzo la Corte ritiene di dover colmare una *“zona franca”* nel sistema di giustizia costituzionale *“proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico in quanto incide sul diritto fondamentale di voto”* (cons. in dir. 2).

Sono stati opportunamente sottolineati tali passaggi argomentativi in ragione dell'evidente rilievo che tale giurisprudenza non potrà che esercitare anche in futuro sulla legislazione elettorale già (almeno) parzialmente adottata.

Quanto al *petitum* sottoposto al vaglio della Corte, le questioni di legittimità costituzionali sono fondamentalmente tre: la prima riguarda il premio di maggioranza assegnato per l'elezione della Camera dei deputati; la seconda riguarda il premio di maggioranza assegnato per le elezioni del Senato della Repubblica; la terza concerne le disposizioni che non consentono all'elettore di esprimere alcuna preferenza ma solo di scegliere una lista di partito cui è rimessa la designazione e la collocazione in lista di tutti i candidati, in tal modo rendendo sostanzialmente indiretto il voto *“posto che i partiti non possono sostituirsi al corpo elettorale e che l'art. 67 Cost.*

*presuppone l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori*" (cons. in dir. 5).

La Corte risponde ai tre dubbi di legittimità sollevati con una sentenza nella quale la stessa ricorre al contempo a più tecniche giurisdizionali disponibili nel suo *parterre* giurisdizionale.

Per la censura delle norme relative al premio di maggioranza, per come vedremo meglio in seguito, la Corte ricorre alla classica dichiarazione di incostituzionalità con effetti interamente ablativi della disposizione censurata mentre, con riguardo alla censura nei confronti della mancata previsione di disposizioni di disciplina del voto di preferenza da parte dell'elettore, la Corte ricorre alla tipologia delle sentenze additive dichiarando costituzionalmente illegittime le disposizioni sollevate (artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993) *"nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati, al fine di determinarne l'elezione"* (cons. in dir. 5.1.).

Seguendo più da vicino il ragionamento della Corte, nella prima delle questioni sottoposte al suo vaglio, la Corte, come si è detto, si occupa del premio di maggioranza assegnato per l'elezione della Camera dei deputati.

La questione di legittimità prospettata dalla Corte di cassazione riguardava le previsioni dell'art. 83 del d.P.R. n. 361 del 1957 che, assegnando all'Ufficio elettorale nazionale di verificare *«se la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi abbia conseguito almeno 340 seggi»* (comma 1, n. 5), sulla base dall'attribuzione di seggi in ragione proporzionale; e stabilisce, in caso negativo, che ad essa venga attribuito il numero di seggi necessario per raggiungere quella consistenza (comma 2). Tali disposizioni, nel dubbio prospettato dalla Corte di cassazione, *"non subordinando l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e, quindi, trasformando una maggioranza relativa di voti, potenzialmente anche molto modesta, in una maggioranza assoluta di seggi, avrebbero stabilito, in violazione dell'art. 3 Cost., un meccanismo di attribuzione del premio manifestamente irragionevole, tale da determinare una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica, lesiva della stessa eguaglianza del voto, peraltro neppure idonea ad assicurare la stabilità di governo"* (cons. in dir. 3).

Per la Corte, pur dovendosi assumere che *“la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelte legislative”* (sent. n. 242/2012), il dubbio risulta fondato, costituendo un limite a tale discrezionalità del legislatore il principio costituzionale di eguaglianza del voto e il relativo esercizio in condizioni di parità.

La Corte argomenta tale ragionamento escludendo che possa darsi un sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale ma che ciò non esime tuttavia che il sistema elettorale possa ritenersi esentato da controllo, *“essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole”* (sentt., nn. 242/2012, 107/1996; ord. n. 260/2002).

Con riguardo specifico al dubbio sollevato relativamente all’attribuzione del premio di maggioranza in difetto del presupposto di una soglia minima di voti o di seggi, la Corte ritiene di cogliere in concreto una *“distorsione fra voti espressi e attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto”* (sentenze n. 15 e n. 16 del 2008).

*“Il meccanismo premiale dunque è foriero di una eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa”* (cons. in dir. 3.1).

Tuttavia, a nulla sono valsi gli inviti rivolti dalla Corte al legislatore al fine di superare la sua *“perdurante inerzia”* nella revisione della materia per conformarla al rispetto dei principi e delle disposizioni costituzionali, sicché la Corte si ritiene legittimata a far valere le censure delle richiamate disposizioni sollevate al suo vaglio sottoponendole ad uno scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza, volto a verificare che il bilanciamento atteso degli interessi costituzionalmente rilevanti *“non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale”* (cons. in dir. 3.1).

Se tra più misure appropriate quella prescelta dal legislatore elettorale italiano doveva risultare quella meno restrittiva dei diritti a confronto, ciò non è risultato rispettoso delle condizioni previste dal *test* di proporzionalità. Ne risulta – per la Corte – che pur costituendo un obiettivo costituzionalmente legittimo quello *“di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale”*, il meccanismo premiale previsto dalla legge elettorale non si limitava a realizzare tale obiettivo, connotandosi piuttosto come un rovesciamento della intera

*ratio* della formula elettorale prescelta dal legislatore del 2005 che era comunque volta ad assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare.

Sicché, tali disposizioni “*producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.*” (cons. in dir. 3.1).

Ne consegue – per la Corte – che deve assumersi che “*Il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.)*”.

Ad ulteriore argomentazione dei risultati del test di proporzionalità adottato, la Corte aggiunge il ricorso al *principio della legittima aspettativa*, ricordando come, secondo quanto assume la stessa giurisprudenza del Giudice costituzionale tedesco “*qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare*” (sent. 3/11 del 25 luglio 2011) (cons. in dir. 3.1).

Se le censure delle disposizioni di disciplina del premio di maggioranza per le elezioni al Senato della Repubblica (art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957) sono nel fondo accompagnate dalle stesse argomentazioni di quelle fin qui richiamate per la Camera, salvo a sottolineare come la operatività del premio di maggioranza operi sulla sola scala regionale e salvo a sottolineare come tale premialità produca “*l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme*”.

*sostanzialmente omogenea*” (cons. in di. 3.1), la seconda più significativa delle censure del Giudice delle leggi riguarda le disposizioni (art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957 e, in via consequenziale, art. 59, comma 1, del medesimo d.P.R., nonché art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993) che a giudizio della remittente Corte di cassazione non consentirebbe all’elettore di esprimere alcuna preferenza, ma solo di scegliere una lista di partito, cui è rimessa la designazione e la collocazione in lista di tutti i candidati, renderebbero il voto sostanzialmente “indiretto”.

Ciò – sempre a giudizio del giudice remittente *“violerebbe gli artt. 56, primo comma, e 58, primo comma, Cost., l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 3 del protocollo 1 della CEDU, che riconosce al popolo il diritto alla “scelta del corpo legislativo”, e l’art. 49 Cost. Inoltre, sottraendo all’elettore la facoltà di scegliere l’eletto, farebbero sì che il voto non sia né libero, né personale, in violazione dell’art. 48, secondo comma, Cost.”*.

La Corte costituzionale conviene sul sospetto di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate nei termini tuttavia che vengono specificamente segnalati e che comunque non coinvolgono nel dubbio di costituzionalità le modalità di formazione delle circoscrizioni elettorali. Ciò che al contrario rileva ai fini del giudizio di illegittimità costituzionale da parte del Giudice delle leggi è la considerazione secondo cui *“le disposizioni censurate, nello stabilire che il voto espresso dall’elettore, destinato a determinare per intero la composizione della Camera e del Senato, è un voto per la scelta della lista, escludono ogni facoltà dell’elettore di incidere sull’elezione dei propri rappresentanti, la quale dipende, oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall’ordine di presentazione dei candidati nella stessa, ordine di presentazione che è sostanzialmente deciso dai partiti”* (cons. in dir. 3.1), con la conseguenza che si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che – in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie, come si è rilevato – contiene un numero assai elevato di candidati, che può corrispondere all’intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, e li rende, di conseguenza, difficilmente conoscibili dall’elettore stesso. *Una simile disciplina priva l’elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti e che ... risulta compromessa, posto che il cittadino è chiamato a determinare l’elezione di tutti i deputati e di tutti senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce”* (cons. in dir. 3.1).

In definitiva, così, la considerazione secondo cui tutti i parlamentari sono eletti senza il sostegno della indicazione personale degli elettori *“ferisce la logica della*

*rappresentanza consegnata nella Costituzione” (cons. in dir. 3.1), coarta “la libertà di scelta degli elettori nell’elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all’art. 48 Cost. (sentenza n. 16 del 1978)”, conseguendone la relativa illegittimità costituzionale delle disposizioni di disciplina.*

Un indirizzo giurisprudenziale quello che, nelle pagine che precedono, si è voluto pedissequamente richiamare nel relativo *iter* argomentativo, per sottolineare la persistenza nella nuova legislazione elettorale di limiti costituzionali (ma anche politici) che non sembrano certo poter superare i problemi di costituzionalità richiamati dal Giudice delle leggi nel suo *test* di proporzionalità e di ragionevolezza delle disposizioni della legge sottoposta al suo sindacato.

Se dunque le norme censurate della legge n. 270/2005 sono ricadute sotto la censura del Giudice delle leggi benché si prefiggessero l’obiettivo di rilievo costituzionale di assicurare la stabilità del governo del Paese e l’efficienza dei processi decisionali nell’ambito parlamentare, è ragionevole chiedersi quali ragioni potranno/potrebbero mai sottrarre la nuova legge elettorale ad una possibile reiterazione della censura della Corte, attesa la sostanziale continuità della nuova disciplina rispetto a quella previgente nelle disposizioni oggetto di impugnazione alla Corte.

La persistente dis-rappresentatività conseguente ai nuovi meccanismi premiali e la mancata possibilità riconosciuta all’elettore di esprimere la preferenza nei confronti del proprio eletto fanno ritenere non superati i due principali vizi di costituzionalità delle disposizioni elettorali censurate.

Rispetto a queste ultime – ed ora rispetto alle nuove disposizioni elettorali – in definitiva, con la Corte, deve assumersi che “detta disciplina non è proporzionata rispetto all’obiettivo perseguito, posto che 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” (cons. in dir. 3.1). Un indirizzo giurisprudenziale che non può non costituire monito allo stesso legislatore pur riconoscendosi allo stesso quell’“ampia discrezionalità legislativa” di cui gode, ma che in ogni caso “non è esente da

controllo, “essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole” (cons. in dir. 3.1).

Questi sono gli equilibri costituzionalmente attesi dal nuovo legislatore di riforma elettorale affinché la legge elettorale possa candidarsi ad operare in modo rispettoso delle disposizioni costituzionali in materia di diritti politici e di equilibri costituzionali.

Dunque, *hic Rhodus hic salta!*