



Data di pubblicazione: 11 maggio 2015

Partiti e movimenti politici nel momento elettorale sotto la vigenza dell'*Italicum**

Fulvio Pastore**

SOMMARIO: 1. Premessa: partiti politici, sistema elettorale e forma di governo. – 2. Alcuni fondamentali insegnamenti desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014. – 3. La riforma del sistema elettorale denominata "*Italicum*". – 4. I profili critici dell'*Italicum* tra dubbi di legittimità costituzionale e valutazioni di opportunità politica. – 4.1. I dubbi di legittimità costituzionale. – 4.2. Le controindicazioni rispetto all'obiettivo di migliorare il rendimento del sistema politico-istituzionale. – 5. Riflessioni conclusive: la disciplina del sistema elettorale nella prospettiva di una stabilizzazione e razionalizzazione della forma di governo parlamentare.

1. Premessa: partiti politici, sistema elettorale e forma di governo

Il sistema elettorale, in termini giuridici, viene definito, convenzionalmente, come l'insieme delle norme che disciplinano il fenomeno elettorale¹. Mentre, la formula elettorale designa, sempre in via stipulativa, l'insieme delle norme giuridiche che consentono l'assegnazione dei seggi, sulla base dei voti validamente espressi². Ne discende che il sistema elettorale comprende la formula elettorale ma, nello stesso tempo, abbraccia anche tutta un'altra serie di norme, tra le quali, quelle che disciplinano: elettorato attivo e passivo; conformazione dei collegi e delle circoscrizioni elettorali; formazione e presentazione delle liste; finanziamento e svolgimento delle campagne elettorali; cause di ineleggibilità.

Solo per comodità di analisi scientifica i rapporti giuridici disciplinati dal sistema elettorale possono essere presi in considerazione separatamente rispetto ad altre relazioni giuridiche con le quali sono nella realtà profondamente intrecciati, come quelle che costituiscono la forma di governo - intesa come

* L'articolo prende spunto dalla relazione svolta dall'autore nell'ambito del convegno organizzato dalla Fondazione Tatarella su "I partiti e la democrazia in Italia" (Bari, 10 e 11 dicembre 2014) ed è in corso di pubblicazione negli scritti in onore di Gaetano Silvestri.

** Professore associato confermato di Diritto costituzionale - Dipartimento di Economia e Giurisprudenza - Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

¹ La definizione corrisponde a quella generalmente adottata in dottrina. Sul punto, in senso conforme, *ex plurimis*, cfr. G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006.

² In senso conforme cfr. G. PASQUINO, *op. cit.*

l'insieme delle relazioni giuridiche intercorrenti tra gli organi politici di vertice di un livello territoriale di governo in ordine alla allocazione tra gli stessi del potere politico³ - e quelle che costituiscono il sistema partitico. Tutti i rapporti considerati, insieme a tanti altri, concorrono a caratterizzare significativamente la forma di Stato, intesa come insieme delle relazioni giuridiche intercorrenti tra governati e governanti⁴.

Il funzionamento di una forma di governo viene fortemente condizionato dal sistema elettorale e dal sistema partitico, come la dottrina ha da tempo messo in evidenza⁵. Per questo le forze politiche tendono a elaborare dei sistemi elettorali che siano funzionali al sistema partitico e alla forma di governo in essere.

La capacità del sistema elettorale di condizionare il rendimento della forma di governo e di incidere, quindi, sull'equilibrio tra i poteri, impone la massima attenzione dei costituzionalisti su un tema che solo a un occhio del tutto sprovveduto potrebbe sembrare estraneo all'oggetto di analisi del diritto costituzionale solo perché disciplinato da leggi ordinarie⁶.

Gli studi di Diritto pubblico comparato hanno messo in evidenza che in ogni democrazia moderna, a livello politico nazionale, esiste un sistema elettorale che presenta connotazioni uniche, mai identiche del tutto a quelle di un altro Paese. Inoltre, all'interno di ciascun Paese, i sistemi elettorali applicati a ciascun livello territoriale di governo, pur mostrandosi complessivamente omogenei, sono sempre più o meno differenziati tra loro: a dimostrazione che il sistema elettorale non può recepire un modello astratto e rigido, ma deve essere

³ Cfr. G. AMATO, *Forme di Stato e forme di Governo*, Bologna, 2006.

⁴ Cfr. La forma di Stato, in altri termini, può essere definita come il rapporto intercorrente in un dato ordinamento giuridico statale tra autorità e libertà: l'ambiente nel quale il sistema elettorale opera, ma che nello stesso tempo il sistema elettorale concorre a determinare. Sulle varie definizioni fornite nel tempo in dottrina della forma di Stato, *ex plurimis*, cfr. G. AMATO, *op. cit.*

⁵ Sul tema cfr. soprattutto, M. DUVERGER, *Les partis politique*, Paris, 1951; L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX (1970); L. ELIA, voce *Forme di Stato e forme di governo*, in AA. VV. (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. III, 2006; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981; M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III (2010).

⁶ Sull'importanza della separazione dei poteri e in particolare sulla rilevanza degli organi di garanzia negli equilibri del sistema costituzionale, per la particolare chiarezza e profondità di analisi, *ex plurimis*, cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, vol. 1, Milano, 1979; ID., *La separazione dei poteri*, vol. 2, Milano, 1984; ID., *Le garanzie della Repubblica*, Torino, 2009; ID., *Dal potere ai principî. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Bari, 2009. Sulle particolari connotazioni della forma di governo parlamentare italiana, *ex plurimis*, cfr. altresì A. RUGGERI, *La crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990.

costruito a misura della forma di governo e del sistema partitico che caratterizza ciascun livello territoriale⁷.

Non ha senso, quindi, se si accettano le premesse su indicate, perseguire un approccio “monadistico”⁸, analizzando e valutando i sistemi elettorali come oggetti d’indagine autonomi, fuori dal contesto ordinamentale nel quale gli stessi si trovino a operare.

2. Alcuni fondamentali insegnamenti desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014

Come la Corte costituzionale ha mirabilmente evidenziato nella sentenza n. 1 del 2014, anche se disciplinato con legge ordinaria, il sistema di elezione delle camere parlamentari non può essere considerato come un ambito normativo affidato esclusivamente alla discrezionalità del legislatore ordinario, in quanto deve conformarsi a tutta una serie di principi costituzionali⁹.

⁷ La constatazione del dato è emersa sin dalle prime ricerche di taglio comparatistico sul tema. Cfr. in particolare S. GAMBINO (a cura di), *Sistemi elettorali e governo locale: modelli a confronto*, Roma, 1991.

⁸ In tal senso valga l’ammonimento contenuto in M. SCUDIERO, *Conclusioni*, in AA. VV., *La riforma costituzionale*, atti del convegno annuale dell’A.I.C. svoltosi a Roma nel 1998, Padova, 1999.

⁹ Come si afferma nella sentenza n. 1 del 2014, adottata durante la Presidenza del prof. Gaetano Silvestri e di cui è stato relatore e redattore il prof. Giuseppe Tesaro (cfr. paragrafo 3.1 del considerato in diritto): «Questa Corte ha da tempo ricordato che 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” (sentenza n. 429 del 1995). Pertanto, la “determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa” (sentenza n. 242 del 2012; ordinanza n. 260 del 2002; sentenza n. 107 del 1996). Il principio costituzionale di eguaglianza del voto – ha inoltre rilevato questa Corte – esige che l’esercizio dell’elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto «ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi» (sentenza n. 43 del 1961), ma «non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell’elettore [...] che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari» (sentenza n. 43 del 1961).

Non c’è, in altri termini, un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest’ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico.

In particolare, la rappresentatività delle camere parlamentari, garantita al massimo grado dalla proporzione tra voti ottenuti e seggi conseguiti da ciascuna forza impegnata nella competizione elettorale, può essere parzialmente sacrificata sull'altare della governabilità - in virtù di meccanismi normativi manipolativi che sovrarappresentino le forze maggiori e sottorappresentino le forze minori (come ad esempio premi di maggioranza e/o formule elettorali di tipo maggioritario) - solo nella misura in cui tale sacrificio appaia congruo rispetto all'obiettivo di formare una maggioranza stabile¹⁰.

La dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005 (c.d. Porcellum), dunque, è stata motivata dal Giudice delle leggi, nella sentenza in commento, sulla base del contrasto con i principi democratici della libertà di voto e della rappresentatività delle camere parlamentari evidenziata dal mancato rispetto dei criteri di proporzionalità e di ragionevolezza¹¹.

Il sistema elettorale, tuttavia, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 242 del 2012 e n. 107 del 1996; ordinanza n. 260 del 2002)».

¹⁰ Sul punto, si legge nella richiamata sentenza n. 1 del 2014 (cfr. paragrafo 3.1 del considerato in diritto): «In ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame, siffatto scrutinio impone a questa Corte di verificare che il bilanciamento 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. Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988). Il test di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi.»

¹¹ Tra i numerosi commenti alla sentenza n. 1 del 2014 cfr. A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in www.rivistaaic.it; M. ARMANNO, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenzacostituzionale*, in www.rivistaaic.it; G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in www.rivistaaic.it; F. BILANCIA, *"Ri-porcellum" e giudicato costituzionale*, in www.costituzionalismo.it (24.1.2014); R. BIN, *"Zone franche" e legittimazione della Corte*, in www.forumcostituzionale.it (5.5.2014); B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in www.federalismi.it, n. 2 (22.1.2014); M. CAREDDA, *La retroattività bilanciabile. Ragionando intorno alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in www.costituzionalismo.it (21.9.2014); E. CATELANI, *Due pesi e due misure" nella sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale: ammette una fictio litis, ma non amplia il parametro di*

costituzionalità ipotizzando una doppia preferenza di genere, in www.confronticostituzionali.eu (27.1.2014); F. DAL CANTO, *Corte costituzionale, diritto di voto e legge elettorale: non ci sono zone franche*, in www.confronticostituzionali.eu (16.1.2014); A. D'ALOIA, *La sentenza n. 1 del 2014 e l'Italicum*, in www.confronticostituzionali.eu (30.1.2014); G. DEMURO, *La sostenibilità del premio di maggioranza*, in www.confronticostituzionali.eu (31.1.2014); R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in www.federalismi.it, n. 2 (22.1.2014); F. FERRARI, *Liste bloccate o situazione normativa? Un'alternativa all'oggetto del giudizio di costituzionalità*, in www.forumcostituzionale.it (21.1.2014); F. GABRIELE, *Molto rumore per nulla? La "zona franca" elettorale colpita ma non affondata (anzi ...). Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in www.giurcost.org (2014); F. GHERA, *La sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale: profili processuali e "sostanziali"*, in www.dirittifondamentali.it (28.5.2014); G. GUARINO, *Corte costituzionale e leggi elettorali: note di un internazionalista a margine di una recente sentenza*, in www.giurcost.org (2014); G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (14.1.2014); S. LIETO - P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n.1 del 2014*, in www.forumcostituzionale.it (26.3.2014); A. LO CALZO, *La convalida delle elezioni e gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in www.forumcostituzionale.it (12.3.2015); G. LODATO – S. PAJNO – G. SCACCIA, *Quanto può essere distortivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014*, in www.federalismi.it (24.4.2014); F. S. MARINI, *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*, in www.confronticostituzionali.eu (30.1.2014); A. MARTINUZZI, *La fine di un antico feticcio: la sindacabilità della legge elettorale italiana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (30.5.2014); A. MORRONE, *La riforma elettorale dopo la fine del porcellum*, in www.confronticostituzionali.eu (14.1.2014); I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in www.giurcost.org (2014); C. PALA, *Il Porcellum e l'inganno: considerazioni politologiche*, in www.confronticostituzionali.eu (27.1.2014); R. PASTENA, *Operazione di chirurgia elettorale. Note a margine della sentenza n. 1 del 2014*, in www.rivistaaic.it; A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in www.forumcostituzionale.it (4.2.2014); L. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in www.costituzionalismo.it (21.9.2014); A. POGGI, *Politica "costituzionale" e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014*, in www.confronticostituzionali.eu (16.1.2014); A. RIVIEZZO, *Nel giudizio in via incidentale in materia elettorale la Corte forgia un tipo di dispositivo inedito: l'annullamento irretroattivo come l'abrogazione. È arrivato l'"abroga-mento"?*, in www.forumcostituzionale.it (10.3.2014); A. SAITTA, *Riforme costituzionali e sorte del costituzionalismo*, in www.giurcost.org (2014); G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in www.confronticostituzionali.eu (30.1.2014); H. SCHMIT, *La sentenza 1/2014 e i diritti elettorali garantiti dalla Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (13.3.2014); G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in www.rivistaaic.it; A. SEVERINI, *Luci ed ombre della sentenza n. 1/2014*, in www.rivistaaic.it; F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale, tra rappresentanza politica e governabilità*, in www.forumcostituzionale.it (7.2.2014); L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del*

Infatti, da questo punto di vista, le norme sull'assegnazione del premio di maggioranza, sia per la composizione della Camera dei deputati che per il Senato della Repubblica, sono state ritenute irragionevoli.

In particolare, per quanto concerne le norme relative all'attribuzione del premio di maggioranza per la composizione della Camera dei deputati, le stesse sono state censurate soprattutto per la mancata previsione della necessità di raggiungere una soglia minima per il conseguimento del premio di maggioranza, poiché tale omissione è stata ritenuta suscettibile di dare luogo a un eccessivo sacrificio del principio di rappresentatività¹².

legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, in www.forumcostituzionale.it; S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in www.rivistaaic.it; L. TRUCCO, *Il sistema elettorale Italicum alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 (note a prima lettura)*, in www.giurcost.org (2014).

¹² Sul punto cfr. il paragrafo 3.1 del considerato in diritto, ove si legge tra l'altro: «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.). Esso, infatti, pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sentenza n. 43 del 1961) ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto. In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, 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 (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952).

Le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, 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.

Deve, quindi, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957.»

Invece, le norme relative all'elezione del Senato della Repubblica sono state dichiarate parzialmente illegittime poiché inidonee a raggiungere lo scopo di assicurare una maggioranza omogenea nelle due camere parlamentari, vista l'assegnazione del premio di maggioranza su base regionale¹³.

Infine, anche la mancata previsione nella legge n. 270 del 2005 della possibilità per gli elettori di esprimere una preferenza o di esprimere in altro modo la propria manifestazione di volontà determinante ai fini della selezione degli eletti è stata considerata dalla Corte costituzionale in contrasto con i

¹³ Cfr. il paragrafo 4 del considerato in diritto della pronunzia in esame: «Le medesime argomentazioni vanno svolte anche in relazione alle censure sollevate, in relazione agli stessi parametri costituzionali, nei confronti dell'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993, che disciplina il premio di maggioranza per le elezioni del Senato della Repubblica, prevedendo che l'Ufficio elettorale regionale, qualora la coalizione di liste o la singola lista, che abbiano ottenuto il maggior numero di voti validi espressi nell'ambito della circoscrizione, non abbiano conseguito almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione, assegni alle medesime un numero di seggi ulteriore necessario per raggiungere il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione.

Anche queste norme, nell'attribuire in siffatto modo il premio della maggioranza assoluta, in ambito regionale, alla lista (o coalizione di liste) che abbia ottenuto semplicemente un numero maggiore di voti rispetto alle altre liste, in difetto del raggiungimento di una soglia minima, contengono una disciplina manifestamente irragionevole, che comprime la rappresentatività dell'assemblea parlamentare, attraverso la quale si esprime la sovranità popolare, in misura sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito (garantire la stabilità di governo e l'efficienza decisionale del sistema), incidendo anche sull'eguaglianza del voto, in violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.

Nella specie, il test di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera dei deputati. Essa, infatti, stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce 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. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo. E benché tali profili costituiscano, in larga misura, l'oggetto di scelte politiche riservate al legislatore ordinario, questa Corte ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nella specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993.»

principi democratici di rappresentatività delle assemblee elettive e di libertà del voto¹⁴.

3. La riforma del sistema elettorale denominata “Italicum”

La normativa risultante dalla perdita di efficacia delle norme della legge n. 270 del 2005 dichiarate incostituzionali dalla sentenza n. 1 del 2014, come precisato dalla stessa Corte costituzionale nella sua decisione, è immediatamente applicabile e disegna un sistema elettorale (c. d. *Consultellum*) abbastanza omogeneo per le due camere parlamentari, di tipo proporzionale

¹⁴ Sul punto cfr. paragrafo 5.1 del considerato in diritto della sentenza n. 1 del 2014, ove si afferma che: «Nella specie, tale libertà 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 popolate) di candidati, che difficilmente conosce. Questi, invero, sono individuati sulla base di scelte operate dai partiti, che si riflettono nell'ordine di presentazione, sì che anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito.

In definitiva, è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali).

Le condizioni stabilite dalle norme censurate sono, viceversa, tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano 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).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché dell'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.»

pressoché puro, fatta eccezione per le soglie di sbarramento comunque molto basse¹⁵.

Il *Consultellum*, dunque, soddisfa sicuramente l'esigenza di una adeguata rappresentatività delle camere parlamentari ma non favorisce il raggiungimento di una maggioranza stabile.

Infatti, la esasperata frammentazione del sistema partitico italiano - come già sperimentato ampiamente nella prima fase della storia repubblicana - produce, in caso di vigenza di un sistema proporzionale demunito di adeguati correttivi, una eccessiva frammentazione nella composizione delle assemblee parlamentari. Di conseguenza, in tali condizioni, diviene difficile formare maggioranze parlamentari coese e in grado di sostenere governi stabili. Inoltre, la forte caratterizzazione ideologica di alcuni partiti e la rissosità degli stessi,

¹⁵ Nel paragrafo 6 del considerato in diritto della sentenza si legge sul punto: «La normativa che resta in vigore per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione è “complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo”, così come richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 13 del 2012). Le leggi elettorali sono, infatti, “costituzionalmente necessarie”, in quanto “indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali” (sentenza n. 13 del 2012; analogamente, sentenze n. 15 e n. 16 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995, n. 32 del 1993, n. 47 del 1991, n. 29 del 1987), dovendosi inoltre scongiurare l'eventualità di “paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.” (sentenza n. 13 del 2012).

In particolare, la normativa che rimane in vigore stabilisce un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che consente l'attribuzione di tutti i seggi, in relazione a circoscrizioni elettorali che rimangono immutate, sia per la Camera che per il Senato. Ciò che resta, invero, è precisamente il meccanismo in ragione proporzionale delineato dall'art. 1 del d.P.R. n. 361 del 1957 e dall'art. 1 del d.lgs. n. 533 del 1993, depurato dell'attribuzione del premio di maggioranza; e le norme censurate riguardanti l'espressione del voto risultano integrate in modo da consentire un voto di preferenza. Non rientra tra i compiti di questa Corte valutare l'opportunità e/o l'efficacia di tale meccanismo, spettando ad essa solo di verificare la conformità alla Costituzione delle specifiche norme censurate e la possibilità immediata di procedere ad elezioni con la restante normativa, condizione, quest'ultima, connessa alla natura della legge elettorale di «legge costituzionalmente necessaria» (sentenza n. 32 del 1993). D'altra parte, la rimettente Corte di cassazione aveva significativamente puntualizzato che “la proposta questione di legittimità costituzionale non mira a far caducare l'intera legge n. 270/2005 né a sostituirla con un'altra eterogenea impingendo nella discrezionalità del legislatore, ma a ripristinare nella legge elettorale contenuti costituzionalmente obbligati (concernenti la disciplina del premio di maggioranza e delle preferenze), senza compromettere la permanente idoneità del sistema elettorale a garantire il rinnovo degli organi costituzionali”, fatta salva “l'eventualità che si renda necessaria un'opera di mera cosmesi normativa e di ripulitura del testo per la presenza di frammenti normativi residui, che può essere realizzata dalla Corte costituzionale, avvalendosi dei poteri che ha a disposizione”».

rende difficile creare le condizioni per un'alternanza tra maggioranza e opposizioni.

Pertanto, si rendeva opportuno un intervento del legislatore volto a introdurre un sistema elettorale in grado di coniugare adeguatamente i principi di rappresentatività delle assemblee parlamentari e di governabilità, oltre che il principio di libertà del voto.

In data 4 maggio 2015, su iniziativa del governo, la camera dei deputati ha definitivamente approvato una nuova legge per l'elezione della camera dei deputati, promulgata dal capo dello stato il 6.5.2015, meglio nota come "*Italicum*" perché così denominata dallo stesso presidente del consiglio dei ministri, Matteo Renzi, nella conferenza stampa di presentazione della proposta originaria.

La legge sarà applicabile a partire dal primo luglio 2016. Le principali caratteristiche del nuovo sistema sono le seguenti:

- il territorio nazionale viene suddiviso in 20 circoscrizioni regionali, ciascuna delle quali a sua volta è suddivisa in collegi plurinominali per un totale di 100 collegi; il numero dei seggi assegnati da ogni collegio varierà tra un minimo di 3 seggi ed un massimo di 9 seggi;
- in ogni circoscrizione concorrono più liste di candidati; in ciascuna lista i candidati saranno presentati in ordine alternato in base al sesso, e i capilista dello stesso sesso non possono eccedere il sessanta per cento del totale in ogni circoscrizione;
- ciascun elettore, oltre al voto alla lista, potrà esprimere al massimo due preferenze (una maschile e una femminile) tra i candidati presentati dalla lista all'interno del proprio collegio;
- i capilista sono "bloccati", nel senso che il primo seggio assegnato a una lista in un collegio sarà assegnato al capolista che non deve quindi competere con gli altri candidati della stessa lista per essere eletto in virtù di voti di preferenza;
- uno stesso candidato può essere presentato come capolista al massimo in dieci collegi;
- nel caso in cui la lista che ha conseguito la maggioranza relativa non raggiunga il quaranta per cento dei voti, si procede ad un secondo turno di ballottaggio tra le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi;
- l'attribuzione dei seggi si svolge su base nazionale e proporzionale, con una soglia di sbarramento al tre per cento e un premio di maggioranza alla lista vincitrice, che in ogni caso non potrà avere più di 340 seggi (pari al cinquantaquattro per cento del totale);
- la legge elettorale riguarda la sola camera dei deputati, in previsione dell'approvazione della riforma costituzionale che dispone il superamento dell'attuale sistema di bicameralismo perfetto e la permanenza di un'unica camera elettiva;

- potranno votare anche i cittadini temporaneamente residenti all'estero per ragioni di cure mediche, lavoro o studio (ad esempio gli studenti impegnati in un progetto Erasmus) per un periodo di almeno tre mesi.

Si tratta, tuttavia, di un sistema che complessivamente non soddisfa l'esigenza sopra richiamata di contemperare adeguatamente i principi democratici sottolineati nella giurisprudenza costituzionale. Inoltre, si tratta anche di una disciplina che appare nel merito incapace di conseguire gli scopi politici perseguiti dai suoi promotori.

4. I profili critici dell'Italicum tra dubbi di legittimità costituzionale e valutazioni di opportunità politica

Nel processo di riforma politico-istituzionale in atto ci sono due problemi di fondo, che creano, a cascata, una serie di problematiche e di criticità che sfociano talvolta in veri e propri vizi di legittimità costituzionale, mentre danno luogo in qualche altro caso a delle prescrizioni quanto meno inopportune e controindicate rispetto all'esigenza di un rendimento qualitativamente apprezzabile del nostro sistema politico-istituzionale.

Il primo problema di fondo consiste nel rovesciamento dei modelli di produzione normativa. Quello della riforma elettorale non è l'unico caso. Infatti, da questo punto di vista, anche la vicenda delle province può essere considerata paradigmatica. In entrambi i casi - anziché partire con la riforma della Costituzione per poi provvedere alla legislazione di attuazione e infine predisporre, eventualmente, un'ulteriore normativa volta a completare il quadro normativo della materia in questione - si è partiti dalla legislazione ordinaria, ovvero dalla cosa più semplice da approvare per una maggioranza parlamentare, facendo prevalere un'esigenza di comunicazione politica rispetto alla necessità di garantire un'adequata qualità della normazione.

L'altro problema di fondo che concorre a rendere più complesso il discorso sulle riforme elettorali, consiste nel fatto che da anni in Italia ci si illude di modificare e conformare il sistema partitico attraverso la legislazione elettorale. Si immagina cioè che una disciplina legislativa delle elezioni possa determinare l'assetto del sistema partitico. Ciò, ad esempio è quanto accadde con le leggi nn. 276 e 277 dell'agosto del 1993, con le quali si immaginava di realizzare in Italia un sistema bipartitico o quanto meno bipolare. Tuttavia, paradossalmente, nelle legislature successive, si è registrato il più alto numero di gruppi parlamentari e soprattutto di componenti del gruppo misto di ciascuna camera parlamentare.

4.1. I dubbi di legittimità costituzionale

Uno dei principali dubbi di legittimità costituzionale sull'*Italicum* – dubbio molto bene evidenziato dal presidente emerito della corte costituzionale Gaetano Silvestri in sede di audizione dinanzi alla commissione affari

costituzionali del senato della Repubblica¹⁶ – dipende proprio dal fatto che la nuova legge sia applicabile solo alla camera dei deputati e non anche all'altro ramo del parlamento.

Tale circostanza, come già sopra ricordato, si spiega con la pendenza dinanzi alle camere parlamentari di una legge di revisione costituzionale che prevede il superamento dell'attuale bicameralismo perfetto mediante la trasformazione della camera alta in una assemblea rappresentativa degli enti territoriali autonomi e non direttamente elettiva. Sicché, il legislatore ordinario, presumendo che il procedimento di formazione di tale legge costituzionale si compia positivamente a breve termine, ha stabilito che l'*Italicum* divenga applicabile a partire dal primo luglio 2016.

Tuttavia, ben potrebbe verificarsi, in ipotesi, che alla data del primo luglio la legge di revisione costituzionale in questione non sia ancora stata approvata in via definitiva o addirittura sia stata respinta. In queste ipotesi, l'*Italicum* diverrebbe applicabile nonostante il perdurare di un sistema parlamentare caratterizzato da un bicameralismo perfetto. Sicché per la camera dei deputati sarebbe applicabile un sistema elettorale con premio di maggioranza e contestualmente per il senato della repubblica un sistema elettorale proporzionale pressoché puro.

Pertanto, siccome il premio di maggioranza - come chiarito dalla Corte costituzionale nella più volte richiamata sentenza n. 1 del 2014 - si giustifica, dal punto di vista della legittimità costituzionale, soltanto nel caso in cui concorra ad assicurare una stabilità, e quindi una maggioranza ampia, in questo caso non si avrebbe il raggiungimento dell'obiettivo perché il premio di maggioranza finirebbe per dare luogo a maggioranze diverse nelle due camere parlamentari.

Si determinerebbe, quindi, una illegittimità costituzionale della legge elettorale per la camera dei deputati, perché ci sarebbe un sacrificio del principio di rappresentatività senza un congruo e corrispondente risultato in termini di governabilità con una conseguente violazione del criterio della ragionevolezza.

L'osservazione del prof. Gaetano Silvestri appare fondata, tuttavia, si deve anche rilevare la difficoltà di risolvere il vizio di legittimità costituzionale in questione estendendo l'*Italicum* anche al Senato, poiché sembrerebbe opporsi a tale soluzione la previsione costituzionale in base alla quale il Senato è eletto su base regionale mentre la nuova legge sull'elezione della camera dei deputati si basa sulla previsione di un collegio unico nazionale.

¹⁶ Cfr. G. SILVESTRI, *Audizione del prof. Gaetano Silvestri, Presidente emerito della Corte costituzionale, nell'ambito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sui disegni di legge in materia di elezione della Camera dei deputati*, Resoconti stenografici, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Roma, 19.11.2014.

Piuttosto, sarebbe stata preferibile una diversa disciplina della fase intertemporale che avesse condizionato l'applicabilità dell'*Italicum* alla entrata in vigore di una legge costituzionale che revisionasse la Costituzione determinando il superamento del bicameralismo perfetto ed escludendo l'elezione diretta del Senato.

Altrimenti, se proprio si voleva una legge applicabile immediatamente, che assicurasse in linea di massima, quindi non proprio con certezza, la stabilità e la governabilità, si sarebbe potuto prevedere un ritorno in vigore (sempre nella fase intertemporale), del "Mattarellum".

Altro profilo di dubbia legittimità costituzionale - pure bene evidenziato dal prof. Gaetano Silvestri durante la sua audizione dinanzi alla commissione affari costituzionali del senato della Repubblica¹⁷ - riguarda la previsione dei capilista bloccati.

In effetti, la lista che dovesse ottenere il premio di maggioranza, ottenendo 340 seggi, avrebbe massimo 100 deputati eletti come capilista (il numero dei capilista eletti senza preferenza potrebbe essere inferiore perché uno stesso capolista può essere candidato fino a dieci collegi) e minimo 240 deputati eletti con il voto di preferenza.

Ma le altre liste che dovessero ottenere meno di cento seggi, avrebbero per lo più deputati eletti come capilista e quindi senza voto di preferenza. Anche perché, siccome la soglia di sbarramento è molto bassa (tre per cento), in presenza di una esasperata frammentazione del sistema partitico, i seggi assegnati alle minoranze potrebbero essere distribuiti tra molte liste, sicché appare difficile che qualche lista di minoranza ottenga più di cento seggi.

La previsione dei capilista bloccati, quindi, potrebbe cozzare con il principio di libertà di voto degli elettori che dovessero orientarsi in favore delle liste di minoranza, poiché le condizioni stabilite dalle norme in commento, al pari di quelle censurate con la sentenza n. 1 del 2014 sono, tali da alterare, almeno con riferimento ai deputati di minoranza, il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori di minoranza 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).

Un altro dubbio di legittimità costituzionale della nuova disciplina per l'elezione della camera dei deputati riguarda la mancata previsione, in caso di secondo turno elettorale, di una soglia minima da raggiungere per ottenere il premio di maggioranza. Tale dubbio è amplificato dal fatto che il premio vada a

¹⁷ Cfr. G. SILVESTRI, *op. cit.*

una lista e non possa andare a una coalizione di liste, essendo esclusa anche la possibilità di apparentamenti tra liste dopo il primo turno elettorale.

In base a tale disciplina, niente esclude che al secondo turno una lista possa ottenere il premio di maggioranza pure avendo il consenso di una percentuale molto ridotta degli aventi diritto al voto. Anzi, tale possibilità appare molto elevata, atteso che, in un sistema politico pluralistico e ideologizzato come quello italiano, molti elettori potrebbero essere indotti a non recarsi alle urne per la mancanza di un competitore elettorale che corrisponda anche solo lontanamente al proprio orientamento politico.

Sicché, anche con riferimento alle norme dell'*Italicum* che disciplinano l'attribuzione del premio di maggioranza nell'ipotesi di secondo turno, sembrano largamente richiamabili le argomentazioni della Corte costituzionale espresse nella sentenza n. 1 del 2014 con riferimento alla disciplina del premio di maggioranza contenuta nella legge n. 270 del 2005.

Infatti, anche le norme su indicate, «pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, 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»¹⁸.

Un aspetto sicuramente positivo sotto il profilo dell'attuazione dei principi costituzionali, invece, appare la previsione nell'*Italicum* della preferenza di genere.

Si deve, infatti, tener conto che il problema della compatibilità con la Costituzione delle norme in materia elettorale si pone non solo quando queste, anziché configurarsi come misure antidiscriminatorie, sfociano in vere e proprie azioni positive, che non sono consentite in materia di diritti politici e, quindi, di rappresentanza di genere, ma anche nel momento in cui tali norme, essendo troppo blande, non soddisfino quei principi costituzionali che, invece, impongono al legislatore di favorire la rappresentanza di genere.

4.2. Le controindicazioni rispetto all'obiettivo di migliorare il rendimento del sistema politico-istituzionale

¹⁸ Cfr. il paragrafo 3.1 del considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014.

Il pluralismo partitico e, consequenzialmente, quello delle assemblee rappresentative sono lo specchio del pluralismo del corpo sociale, culturale, ideologico e politico di un Paese. È, quindi, illusorio, oltre che sbagliato, immaginare che, attraverso una disciplina elettorale, tale pluralismo possa essere cancellato o anche fortemente ridotto. Piuttosto, bisognerebbe cercare di introdurre norme, sia di livello costituzionale sia di livello legislativo, che razionalizzino e stabilizzino la forma di governo parlamentare, cercando, in qualche modo, di valorizzare questo pluralismo, ossia di coniugare, come dice la Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, la rappresentatività con la governabilità.

In questa prospettiva, l'attribuzione del premio di maggioranza a una lista anziché a una coalizione determina una forzatura dei rapporti politici, nel senso di indurre le forze politiche a realizzare liste di coalizione che poi, però, subito dopo le elezioni, potrebbero dare luogo alla ricostituzione di una pluralità di soggetti. Il tutto, con l'ulteriore svantaggio di uno smarrimento dell'identità dei partiti che concorrono a formare le liste. Ne deriva una considerazione critica del premio di maggioranza alla lista anziché a una coalizione di liste e ciò non tanto (o non solo) per una questione di legittimità costituzionale, quanto per un problema di merito e di opportunità politica.

D'altra parte, la formazione di liste di coalizione, ovvero di liste composte da più partiti e/o movimenti politici, riducendo drasticamente il numero dei soggetti riconoscibili nella competizione elettorale, rischia di penalizzare l'elettore nell'esercizio del diritto di voto perché spesso non gli consente di individuare un soggetto che corrisponda sufficientemente ai suoi orientamenti politici.

Questa prevedibile drastica riduzione della c.d. offerta elettorale rischia, di conseguenza, di favorire, anche a livello nazionale, un ulteriore aumento del fenomeno dell'astensione che, peraltro, ha già assunto dimensioni preoccupanti nelle ultime tornate elettorali a livello regionale e locale.

In ogni caso, si deve rilevare anche come la mancata possibilità di attribuzione del premio di maggioranza a una coalizione di liste penalizzi fortemente i partiti e/o i movimenti con una forte identità politica che hanno però, nel contempo, un forte potere coalizionale (ovvero partiti e/o movimenti che hanno difficoltà a fondersi con altre forze politiche in un'unica lista ma che avrebbero una propensione a realizzare con altri partiti e/o movimenti affini una coalizione di liste elettorali).

Specularmente, la disciplina del premio di maggioranza su indicata favorisce enormemente quei movimenti e/o partiti politici che hanno una forte identità ma hanno anche uno scarso, o inesistente, potere coalizionale (ovvero partiti e/o movimenti che si rifiutano non solo di fondersi in una lista con altre forze politiche ma non vogliono neppure realizzare una coalizione di liste elettorali).

Proprio questo portato politico della nuova legge elettorale, in mancanza di una lista che raggiunga il quaranta per cento dei consensi al primo turno, potrebbe favorire l'accesso al secondo turno di partiti e/o movimenti politici con forte disciplina interna e privi di potere coalizionale. Questi ultimi soggetti, al secondo turno, potrebbero anche riuscire a vincere le elezioni, conseguendo l'ampio premio di maggioranza, con il consenso di una bassa percentuale di aventi diritto al voto, atteso che i flussi elettorali tra le maggiori forze politiche con elevato potere coalizionale sono molto bassi, per non dire irrilevanti.

Da considerare anche come la soglia di sbarramento al tre per cento, essendo molto bassa, incentivi i piccoli partiti e/o movimenti politici a presentarsi individualmente, evitando di fondersi in un'unica lista con altri partiti e/o movimenti politici. Sommando gli effetti della bassa soglia di sbarramento con quelli del consistente premio di maggioranza, appare probabile che le minoranze parlamentari siano numerose e di scarsa consistenza. Tale condizione non sarebbe auspicabile perché renderebbe difficile la costituzione di un'opposizione sufficientemente forte da potersi proporre come autorevole punto di riferimento per un'alternativa di governo nella logica di una rotazione periodica delle maggioranze di governo, tipica invece delle democrazie moderne più avanzate.

La normativa sui capilista bloccati - oltre a sollevare numerosi dubbi di legittimità costituzionale come già sopra sottolineato - rischia di indebolire notevolmente il rapporto di responsabilità politica e di rappresentanza tra elettori ed eletti, soprattutto con riferimento ai partiti e ai movimenti politici minori. Come già avvenuto con la legge n. 270 del 2005, quindi, la nuova disciplina per l'elezione della camera dei deputati valorizza soprattutto il rapporto tra eletti e presentatori delle liste elettorali piuttosto che quello tra eletti ed elettori. Infatti, come già evidenziato, fatta eccezione per la lista maggioritaria, difficilmente le liste minori riusciranno a esprimere degli eletti in virtù di voti di preferenza.

Per attenuare, sul piano politico, gli effetti negativi della previsione legislativa dei capilista bloccati, lo strumento potrebbe essere quello di celebrare delle elezioni primarie nei singoli collegi per selezionare dal basso le personalità da indicare come capolista. Ma questo rimedio, in mancanza di una disciplina legislativa delle primarie, sembra allo stato lasciato alla buona volontà dei partiti e dei movimenti politici. Circostanza quest'ultima che non sembra confortante, atteso che l'esperienza sin qui maturata ha palesato, nell'ambito considerato, non pochi limiti dal punto di vista sia delle regole che dei comportamenti.

5. Riflessioni conclusive: la disciplina del sistema elettorale nella prospettiva di una stabilizzazione e razionalizzazione della forma di governo parlamentare

Come già sottolineato, il rovesciamento dei modelli di produzione normativa realizzato negli ultimi anni per esigenze di comunicazione politica ha, tra l'altro, portato all'approvazione della legge elettorale prima che giungesse a compimento il procedimento di approvazione del disegno di revisione costituzionale, che inciderebbe significativamente sulla forma di governo parlamentare, di cui la stessa legislazione elettorale si propone come disciplina attuativa.

A regime, ovvero in caso di buon esito del processo di revisione costituzionale, la legge elettorale condizionerebbe il funzionamento della forma di governo parlamentare rafforzando e stabilizzando notevolmente l'esecutivo. E ciò anche nel caso in cui la nuova disciplina costituzionale non introducesse l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo.

In tal senso, il premio di maggioranza alla lista giunta prima alle elezioni, eventualmente anche attraverso un doppio turno elettorale, ha evidentemente l'intento di collocare il *leader* della lista vincente in una posizione di formidabile preminenza politica. La nuova disciplina elettorale, infatti, fa coincidere in capo a un solo uomo le posizioni di: *leader* del partito o movimento politico vincitore delle elezioni, *leader* del gruppo parlamentare detentore della maggioranza assoluta dei seggi nella camera dei deputati, presidente del consiglio dei ministri.

Certo, tali effetti risulterebbero vanificati nel caso in cui non andasse a buon fine la revisione costituzionale e il nostro sistema politico-istituzionale restasse caratterizzato da un bicameralismo perfetto, poiché il senato della Repubblica in tal caso verrebbe eletto con un sistema proporzionale e ne potrebbero scaturire maggioranze diverse tra le due camere parlamentari.

Al contrario, in caso di revisione della Costituzione, si deve auspicare che non venga contemplata l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo.

Invero, si deve rilevare come tutte le forme di governo caratterizzate dalla elezione diretta del vertice dell'esecutivo, siano affette da una contraddizione ineliminabile, consistente nel fatto che sia l'assemblea elettiva che il vertice dell'esecutivo si ritengono depositari della sovranità popolare¹⁹.

¹⁹ La intrinseca debolezza dei regimi presidenziali determinata dalla contemporanea legittimazione popolare diretta dell'esecutivo e del legislativo è ben evidenziata, con riferimento alle esperienze centroamericane, sudamericane, africane e asiatiche da J. J. LINZ, *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, in *Il fallimento del presidenzialismo*, a cura di J.J. Linz e A. Valenzuela, tr. it., Bologna, 1995, p. 19 e ss. Ivi si rileva, tra l'altro: «Il fatto più notevole è che in un sistema presidenziale anche i parlamentari godono di una legittimità democratica, soprattutto quando essi rappresentano partiti bene organizzati e disciplinati che per gli elettori costituiscono reali scelte ideologiche e politiche. E inoltre è possibile che la maggioranza parlamentare sia politicamente differente dalla maggioranza elettorale che ha sostenuto il presidente. In tali circostanze, chi, sulla base dei principi democratici, è più legittimato a parlare nel nome del

Tale contrapposizione, quando la maggioranza assembleare sia disomogenea politicamente rispetto al vertice dell'esecutivo: può essere tollerata in un ordinamento caratterizzato da moderazione delle forze politiche, condivisione ampia dei valori fondamentali e adeguati contrappesi istituzionali; al contrario, diventa estremamente pericolosa in un ordinamento caratterizzato da eccessiva frammentazione partitica e da eccessiva contrapposizione ideologica, che sia per giunta demunito di adeguati contrappesi istituzionali. Quando, infatti, il vertice dell'esecutivo direttamente eletto sia espressione della stessa coalizione che detiene la maggioranza assembleare, come nel caso delle forme di governo regionali attuali, si determina una sorta di «super-presidenzialismo», nel quale l'opposizione viene a trovarsi nella maggior parte dei casi, priva di efficienti strumenti di controllo e di comunicazione.

I meccanismi di stabilizzazione e razionalizzazione della forma di governo regionale che collegano a doppio filo la sorte del vertice dell'esecutivo direttamente eletto a quella dell'assemblea elettiva, mentre favoriscono il perdurare nel tempo delle legislature e degli esecutivi, in mancanza di una consonanza d'intenti tra maggioranza assembleare e vertice dell'esecutivo, generano inefficienze quando non vere e proprie paralisi delle funzioni regionali. La stabilità, infatti, come dimostra l'esperienza regionale degli ultimi quindici anni, è condizione necessaria ma non sufficiente per avere un elevato rendimento della forma di governo.

Le preoccupazioni e le perplessità suscitate dall'esperienza relativa al funzionamento delle indicate forme di governo regionali, si accentuano ulteriormente nella prospettiva di una trasposizione a livello nazionale di soluzioni analoghe, atteso il fatto che lo Stato dispone di competenze particolarmente incisive e delicate, non allocate a livello regionale, come: tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza; difesa e forze armate; politica estera e

popolo? Il presidente o la maggioranza parlamentare che si oppone alle sue politiche? Poiché il potere di entrambi deriva dal voto del popolo, espresso in una libera competizione tra alternative ben definite, è sempre latente un conflitto, e talvolta è facile che esso scoppi drammaticamente. Non c'è nessun principio democratico che lo possa risolvere, e i meccanismi che la costituzione potrebbe prevedere sono in genere complessi, molto tecnici, legalistici e perciò di dubbia legittimità democratica agli occhi dell'elettorato. Non è quindi un caso che in alcune di queste situazioni intervenga l'esercito in veste di *poder moderador*.

«Si potrebbe sostenere che tali conflitti sono normali negli Stati Uniti e che essi non hanno portato a serie crisi. I limiti di questo saggio non ci permettono di spiegare l'unicità delle pratiche e delle istituzioni politiche americane che hanno contenuto l'impatto di tali conflitti, incluse le peculiari caratteristiche dei partiti politici americani che hanno indotto molti scienziati politici americani ad auspicare un sistema partitico più responsabile e ideologicamente disciplinato. A mio parere lo sviluppo dei moderni partiti politici, in contrasto con i partiti americani, probabilmente tende a rendere particolarmente complessi e minacciosi tali conflitti, soprattutto in società socialmente o ideologicamente polarizzate».

rapporti internazionali; rapporti con le confessioni religiose; giurisdizione; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; previdenza sociale.

Ad avviso di chi scrive, si deve, pertanto, ritenere, nella prospettiva di una revisione della forma di governo nazionale, che la soluzione preferibile sia quella di una razionalizzazione e stabilizzazione costituzionale della forma di governo parlamentare senza elezione diretta dell'esecutivo. Soluzione che si potrebbe utilmente perseguire attraverso le seguenti previsioni: superamento del bicameralismo perfetto e sussistenza del rapporto fiduciario solo tra camera bassa e governo; conferimento della fiducia al primo ministro da parte della camera dei deputati con la maggioranza assoluta dei voti; attribuzione al primo ministro del potere di nominare e di revocare i ministri; possibilità per la camera dei deputati di sfiduciare il primo ministro solo a maggioranza assoluta e con la indicazione contestuale del nuovo primo ministro.

Tale soluzione garantirebbe sia la permanenza permanente dell'esecutivo dalla maggioranza parlamentare, sia la stabilità del governo, consentendo alla forma di governo nazionale di assorbire meglio e con maggiore efficienza le tensioni e le spinte di un sistema sociale post-industriale, caratterizzato da un notevole pluralismo e particolarmente ricco di contraddizioni, come quello italiano.

Quel che è certo, ogni trasposizione meccanica del modello francese al caso italiano, sia quanto alla formula elettorale sia quanto alla disciplina relativa alla forma di governo, non corrisponde alle esigenze di riordino del sistema in Italia, soprattutto in ragione delle insuperabili diversità del sistema dei partiti.

Quanto alla forma di governo, invero, se l'obiettivo è la costruzione di un sistema politico fondato sull'equilibrio tra maggioranza e opposizione in un assetto di tipo bipolare che guarda alla prospettiva dell'alternanza, sarebbe di certo confacente al sistema italiano una riforma volta a introdurre elementi di stabilizzazione e razionalizzazione che non contemplino la elezione o designazione diretta del capo dello Stato o del primo ministro.

Del tutto fuori quadro, in tale ottica, il tentativo di "semi-presidenzializzare" la forma di governo attraverso una modifica della formula elettorale e, dunque, a Costituzione invariata.

Senza naturalmente mettere in discussione la capacità di un sistema elettorale di modellare la forma di governo (oltre che il sistema dei partiti), le mutevoli proposte di modifica della legge elettorale (indistintamente individuate con l'etichetta *Italicum*) sembrano da ultimo delineare una formula a doppio turno in cui, a differenza del caso francese, il ballottaggio non è di collegio ma su scala nazionale, risolvendosi, di fatto, in una surrettizia elezione diretta (non del Presidente della Repubblica ma) del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'effetto distorsivo finisce con l'essere macroscopico e duplice: rispetto alla rappresentatività dell'assemblea parlamentare (in una prospettiva, peraltro, che tende a divenire di sostanziale monocameralismo), per un effetto premiante che gioca esclusivamente a favore di singole liste (e non più di potenziali coalizioni); rispetto al modello francese – se assunto come improprio termine di raffronto – perché viene meno la peculiare diarchia che connota quel sistema, restando il Presidente della Repubblica del tutto esterno al circuito dell'indirizzo politico di maggioranza.

Nonostante talune assonanze (comunicativamente enfatizzate) la distanza dal sistema francese (a sua volta – come detto – non esente da criticità) è notevole; e l'assetto di forma di governo che si intende introdurre per via di modifica della legislazione elettorale finisce con l'essere molto più sbilanciato in senso personalistico e monocratico del modello impropriamente assunto a paradigma.