



Rivista N°: 4/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 11/12/2015

AUTORE: Agatino Lanzafame*

LE SIMMETRIE NECESSARIE. ITALICUM, FORMA DI GOVERNO E DISPOSIZIONI COSTITUZIONALMENTE CONSEGUENZIALI

1. Dall'ordinanza Cass. civ., I, 17 maggio 2013, n. 12060 alla I. n. 52/2015. Le travagliate vicende della legislazione elettorale italiana – 2. Oltre il premio di maggioranza: verso una forma di governo parlamentare “a trazione governativa” – 3. Maggioranze stabili e opposizioni forti. Oltre la governabilità: la rilevanza costituzionale del principio di alternanza – 4. La rottura del sinallagma tra potere e responsabilità. Un Parlamento di “eletti” e una nuova legge sui partiti come risposta al cortocircuito democratico – 5. Completare (o abbandonare) la transizione: l'obbligo di coerenza come limite alle sperimentazioni del legislatore.

1. Dall'ordinanza Cass. civ., I, 17 maggio 2013, n. 12060 alla I. n. 52/2015. Le travagliate vicende della legislazione elettorale italiana

L'ordinanza Cass. civ., I, 17 maggio 2013, n. 12060 ha avuto l'indubbio merito di indurre, e quasi costringere, la Corte costituzionale ad affrontare i profili di illegittimità costituzionale a carico della legge elettorale n. 270/2005, cd. *Porcellum*.

La Cassazione ha innanzitutto affermato la sussistenza della legittimazione e dell'interesse ad agire da parte del *quisque de populo* al fine di ottenere il riconoscimento della pienezza del diritto di voto “*quale diritto politico di rilevanza primaria*”. Si è affermata la rilevanza¹ della questione sulla scorta della considerazione, di carattere sostanziale ancor

* Dottore di ricerca in Diritto Pubblico e Costituzionale presso l'Università Federico II di Napoli.

¹ La Cassazione ha, altresì, evidenziato che il giudizio di rilevanza va fatto “*nel momento in cui il dubbio di costituzionalità è posto*” e che dalla dimostrata fondatezza della questione sollevata “*è possibile avere solo una conferma e non certo una smentita della correttezza del giudizio di rilevanza*”. Le argomentazioni della Corte sul punto paiono essere rivolte non soltanto ad individuare il “tempo” della valutazione della rilevanza (pacificamente consolidatosi “*nel momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato*”, cfr. Corte costituzionale n. 110/2000, nello stesso senso Corte costituzionale n. 367/1991) quanto piuttosto “il giudice” della rilevanza medesima. Sul punto cfr. L. AZZENA, *La rilevanza nel sindacato di costituzionalità dalle origini alla dimensione europea*, Napoli, 2012, pag. 35 ss. che ha evidenziato che “*dagli anni ottanta in poi si è assistito ad un irrigidimento del*

prima che processuale, secondo cui il filtro di rilevanza “*non può tradursi in un ostacolo qualora si debba rimuovere un’effettiva e concreta lesione di valori costituzionali primari*”².

Sulla scorta di tali premesse quel giudice ha ritenuto non manifestamente infondate le eccezioni di legittimità costituzionale in ordine all’attribuzione del premio di maggioranza e per l’abolizione del voto di preferenza, mentre ha ritenuto manifestamente infondata quella concernente la presunta menomazione dei poteri del Capo dello Stato.

La Cassazione ha evidenziato che il meccanismo premiale previsto dalla l. n. 270/2005 era da considerarsi sproporzionato e, di conseguenza, irragionevole, nonché inidoneo a perseguire lo scopo che dichiarava di prefiggersi; sotto diverso profilo ha affermato che le disposizioni relative alle cd. liste bloccate si ponevano in conflitto con il diritto di voto “libero” e “diretto” sancito dagli artt. 48, 56, 58 Cost.

Alla netta presa di posizione della Corte di cassazione ha fatto seguito la sentenza della Corte costituzionale 13 gennaio 2014, n. 1. La Consulta, ha aderito “*senza residui*”³ alle argomentazioni sulla rilevanza della questione; ha accolto le censure prospettate dal giudice remittente, ma alla fine ha optato per una pronuncia di corto respiro con la quale ha “ridotto” la portata delle questioni sollevate dalla Suprema Corte ed ha rinunciato a tracciare, con chiarezza ed evidenza, quelli che sono i principi costituzionali che devono informare le scelte del legislatore in materia elettorale⁴.

Le argomentazioni della sentenza n. 1/2014 sono note. La Corte costituzionale ha ribadito che la Costituzione non impone al legislatore l’adozione di un determinato sistema

controllo sulla rilevanza che non è [stato] più semplicemente “esterno”, cioè limitato a verificare la correttezza dell’iter logico seguito dal giudice a quo senza entrare nel merito del giudizio da questi compiuto, ma [è diventato] “interno” in quanto si [è spinto] ad accertare se il giudice a quo stesso deve, o meno, applicare o comunque utilizzare la norma impugnata nel giudizio principale”. Altri autori hanno osservato che nella giurisprudenza della Corte sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale è riscontrabile una sostanziale oscillazione tra due eccessi: “*da un lato una certa severità del controllo, in alcuni casi fino alla pignoleria (...) e dall’altro invece una singolare flessibilità/apertura*” così A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Torino, 2014, pag. 228 ss. e giurisprudenza ivi richiamata. L’ordinanza *de qua* pare riaffermare in capo ai giudici *a quibus* il compito di valutare la rilevanza della questione. Un siffatto orientamento volto ad individuare la valutazione di rilevanza come un compito “esclusivo” del giudice *a quo*, d’altronde, è stato di recente ripreso dalla Corte costituzionale n. 10/2015, che ha ridotto la valutazione della Consulta sul giudizio di rilevanza operato dal giudice *a quo* ad “*un controllo di mera plausibilità sulla motivazione*”. Per la ricostruzione della rilevanza anche con riguardo ai rapporti tra giudici *a quibus* e Corte costituzionale, da ultimo L. AZZENA, *op. cit.*, *passim*, in particolare 35 ss.

² Cass. Civ., I, ord. 17 maggio 2013, n. 12060. Secondo la Corte “*un’interpretazione in senso opposto indurrebbe a dubitare della compatibilità della l. n. 87/1953, medesimo art. 23, con l’art. 134 Cost.*”. Sul punto si è parlato di introduzione, da parte della Corte di Cassazione, dell’introduzione di un ricorso “quasi diretto” alla Corte costituzionale cfr. R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro it.*, 2013, I, 1836. Si vedano inoltre le riflessioni di A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia Costituzionale*, cit., pag. 217 ss.

³ R. BIN., “*Zone franche*” e *legittimazione della Corte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 5/2014, pag. 3.

⁴ Tale pronuncia della Corte è stata oggetto di numerosi commenti in dottrina. Una raccolta di tali contributi è consultabile su *ConsultaOnline* all’indirizzo <http://www.giurcost.org/decisioni/2014/0001s-14.html>.

elettorale di stampo squisitamente proporzionale⁵; la legislazione elettorale sarebbe propria di *“un ambito nel quale si esprime con evidenza la politicità della scelta legislativa”*⁶, anche se *“non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole”*⁷. La Corte ha evidenziato che non è possibile postulare un’indifferenza costituzionale alla materia elettorale⁸: nel disciplinare le modalità di elezione delle assemblee parlamentari, il legislatore deve dare attuazione ai principi di sovranità popolare (art. 1 Cost.), libertà ed uguaglianza del voto (art. 48 Cost.); rappresentanza politica (art. 67 Cost.). Le disposizioni in materia elettorale, quindi, non sono *“dominio esclusivo della ragion politica”*⁹, ma, al contrario, sono soggette a scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza al fine di verificare che il perseguimento di *“obiettivi costituzionalmente legittimi”* - quali ad esempio la stabilità governativa e l’efficienza del processo decisionale - non sia attuato con un sacrificio sproporzionato ed intollerabile dei principi costituzionali sopra elencati.

Le valutazioni compiute dalla Corte sul merito delle questioni poste dal giudice remittente hanno di fatto ridimensionato le premesse. In ordine alla prima questione, la Consulta si è limitata ad affermare l’incostituzionalità della disciplina premiale prevista nel *Porcellum*, in quanto *“non è proporzionata rispetto all’obiettivo perseguito”* anche e soprattutto a causa dell’assenza di una soglia minima di voti per l’assegnazione del premio¹⁰.

In ordine alla seconda questione, si è rilevato che *“la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione”*. Si sono dichiarate incostituzionali le disposizioni introdotte dalla l. n. 270/2005, nella parte in cui *“non consentono all’elettore di esprimere una preferenza per i candidati, al fine di determinarne l’elezione”*. La Corte, nel censurare il sistema di liste bloccate previsto dal cd *Porcellum* ha, però, sbiadito la censura sollevata dalla Corte di cassazione ed ha evidenziato che *“simili condizioni di voto (...) rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi*

⁵ Secondo la Corte, 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”*, cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 1/2014 e n. 429/1995. In senso contrario C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione Italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 849 ss.

⁶ Corte costituzionale, n. 242/2012.

⁷ Corte costituzionale, n. 1/2014.

⁸ Così A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della legge elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006; nello stesso senso A. RAUTI, *L’italicum tra liturgia elettorale e prove di bipartitismo*, in *Rivista AIC*, 2/2015, che evidenzia come *“per quanto la Costituzione non imponga un dato sistema elettorale (...) in tale materia non ci si muove nel vuoto”*.

⁹ G. SCACCIA, *La legge elettorale “Italicum” fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*, in *Questione Giustizia* n. 1/2015, pag. 16.

¹⁰ Secondo la Corte, tale meccanismo premiale *“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”*.

caratterizzati da liste bloccate solo per una parte di 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 dalla scelta e la libertà del voto" ¹¹.

La Corte, insomma, ha lasciato la porta aperta a soluzioni compromissorie come quelle poi adottate dal Parlamento italiano con l'approvazione della l. n. 52/2015, denominata correntemente "*Italicum*"; tale novella legislativa – è noto – si colloca nell'ambito di un più complessivo piano di riforme istituzionali avviato dal Governo ¹² nel corso della XVII legislatura di cui fa parte la revisione costituzionale attualmente oggetto di discussione parte delle due Camere ¹³.

Con l'approvazione dell'*Italicum* il legislatore ha introdotto un sistema elettorale che, pur mantenendo un impianto di stampo proporzionale, contiene al suo interno alcuni correttivi, la cui profonda incidenza nella ripartizione dei seggi ha spinto alcuni autori a parlare di un "*maggioritario di lista*" ¹⁴, e che comunque lo rende senz'altro ascrivibile "*all'universo dei sistemi elettorali misti*" ¹⁵.

Le caratteristiche salienti della nuova disciplina sono rappresentate dai cd. "correttivi in senso maggioritario" ¹⁶ (premio di maggioranza, disciplina del ballottaggio, soglia di sbarramento); dalla coesistenza tra capi-lista bloccati e candidati eletti con le preferenze all'inter-

¹¹ Corte costituzionale, n. 1/2014.

¹² Sul punto M. VOLPI, *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Questione Giustizia* n. 1/2015, osserva come tale scelta sia stata "quantomeno discutibile" in quanto sarebbe stato opportuno che per riforme sulla quale deve essere ricercato il più ampio consenso sarebbe stata opportuna la presentazione da parte dei gruppi parlamentari. Vedi anche G. CANALE, *Alcune preliminari considerazioni critiche sulla Riforma Costituzionale del Governo Renzi e sul nuovo Senato della Repubblica*, in www.gruppodipisa.it, secondo cui "la critica dell'anomala iniziativa governativa può anche essere condivisa sul piano del giudizio di valore, ma certamente tale iniziativa è perfettamente legittima sul piano giuridico".

¹³ DDL S. 1429, XVII "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione", approvato dapprima dal Senato in data 8 agosto 2014, successivamente approvato con modificazioni (C. 2613) dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2015; approvato con ulteriori modificazioni (S. 1429-B) dal Senato della Repubblica in data 13 ottobre 2015 ed attualmente sotto esame in Commissione presso la Camera dei Deputati (C. 2613-B).

¹⁴ M. VOLPI, *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Questione Giustizia* n. 1/2015.

¹⁵ Secondo l'espressione di A. CHIAROMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, 2005, *passim*.

¹⁶ L'art. 1, lett. f), l. 6 maggio 2015, n. 52 ha stabilito che "sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione"; la lett. e) del medesimo articolo ha stabilito che "accedono alla ripartizione dei seggi le liste che ottengono, su base nazionale, almeno il 3 per cento dei voti validi", fatta salva la disciplina particolare prevista dalla medesima legge per le circoscrizioni Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste e Trentino-Alto Adige/Südtirol.

no dei 100 collegi previsti dalla legge ¹⁷; dalla possibilità di candidature multiple (fino a 10 collegi) per ciascun capolista ¹⁸.

In ordine ai cd. correttivi in senso maggioritario, quattro sono i profili di maggior rilievo della nuova disciplina: l'individuazione di una soglia minima di consensi per accedere al premio di maggioranza; l'attribuzione di tale premio alla lista - e non alla coalizione - che ottiene il maggior numero di voti; la disciplina del ballottaggio in caso di mancato raggiungimento del quorum del 40%; la sostituzione delle soglie di sbarramento differenziate previste dalla l. n. 270/2015 con la soglia di sbarramento unica del 3%.

In ordine alla composizione delle liste, invece, l'elemento di principale novità è rappresentato dal fatto che con la nuova disciplina si è re-introdotta - almeno formalmente - il voto di preferenza, peraltro di genere, da parte dell'elettore, mantenendo però la figura del cd. capolista bloccato - non sottoposto al voto di preferenza da parte degli elettori e candidato in più collegi.

L'approvazione di tale riforma elettorale, che - è noto - ha riguardato la sola Camera dei Deputati, in attesa della revisione costituzionale che dovrebbe rendere il Senato non più elettivo, ha suscitato un vivace dibattito in dottrina ¹⁹, specie in ordine alla conformità a Costituzione della nuova disciplina, anche e soprattutto, alla luce del fatto che la sentenza n. 1/2014 ha mostrato la possibilità del giudice costituzionale di sindacare le scelte del legislatore in materia elettorale.

2. Oltre il premio di maggioranza: verso una forma di governo parlamentare “a trazione governativa”

Il primo interrogativo posto dalla dottrina in ordine alla legittimità costituzionale dell'*Italicum* ha riguardato la (ir)ragionevolezza del premio di maggioranza previsto dalla nuova normativa.

¹⁷ La novella legislativa ha previsto la presentazione di liste di candidati nelle 20 circoscrizioni elettorali suddivise nell'insieme in 100 collegi plurinominali (fatta salva la disciplina ad hoc per la Valle d'Aosta e per il Trentino-Alto Adige). Ai sensi dell'art. 1, lett. b) c) e f), della l. n. 52/2015 *“in ciascuna lista i candidati sono presentati in ordine alternato per sesso”; “l’elettore può esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capolista”; e “sono proclamati eletti, fino a concorrenza dei seggi che spettano a ciascuna lista in ogni circoscrizione, dapprima i capolista nei collegi, quindi i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze”*.

¹⁸ Ai sensi dell'art. 1, lett. b) della l. n. 52/2015 *“nessuno può essere candidato in più collegi, neppure di altra circoscrizione, salvo i capolista nel limite di dieci collegi”*.

¹⁹ Sul punto si richiama A. RUGGERI - A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum*, Torino, 2015 che ripercorre il dibattito svoltosi tra gli studiosi delle Università di Messina, “Mediterranea” di Reggio Calabria, e “Magna Graecia” di Catanzaro. All'interno del testo si apprezzano i contributi, oltre che dei curatori, di G. D'AMICO, L. D'ANDREA, A. MORELLI, G. MOSCHELLA, A. SAITTA, G. SORRENTI, A. SPADARO. Sul punto cfr. altresì R. DICKMANN, *A proposito dell'Italicum. Prime osservazioni sul nuovo sistema elettorale di cui alla legge n. 52 del 6 maggio 2015*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 giugno 2015. Ancora sui profili costituzionali dell'*Italicum* S. GAMBINO, *Democrazia costituzionale e Italicum*, in *Osservatorio Aic*, Settembre 2015, M. VOLPI, *op. cit.*; e G. SCACCIA, *op. cit.*

Si è già accennato - infatti - che la disciplina introdotta dall'*Italicum* prevede la corresponsione di un premio di maggioranza - *majority assuring*²⁰ - al partito che abbia ottenuto il maggior numero di voti a patto che lo stesso abbia raggiunto la soglia del 40% dei consensi; la stessa legge inoltre - con l'idea che l'assegnazione del premio debba avvenire in ogni caso (o, se si vuole, ad ogni costo) - prevede che, nel caso in cui nessuna lista abbia raggiunto la predetta soglia, abbia luogo un ballottaggio tra le prime due all'esito del quale, quella che ha ottenuto il maggior numero di voti (senza che abbia alcuna rilevanza il numero di consensi ottenuti al primo turno) ottiene il premio di maggioranza e, di conseguenza 340 seggi alla Camera.

La ragionevolezza di tale meccanismo premiale - la cui "*capacità taumaturgica*"²¹ è tutta da verificare - è stata oggetto di un tanto articolato quanto vivace dibattito in dottrina. Alcuni Autori hanno evidenziato la legittimità della soluzione adottata dal legislatore e rilevato che la soglia del 40% ai fini dell'assegnazione del premio rappresenta un "*compromesso ragionevole*"²² tra esigenze di rappresentanza e di governabilità. Secondo altri, la scelta del legislatore sarebbe in contrasto con i principi costituzionali in materia elettorale in quanto il premio di maggioranza, così come strutturato, comprimerebbe eccessivamente la rappresentatività dell'assemblea e l'eguaglianza del voto, e "*la previsione di una soglia minima di voti per accedere ad un premio, non toglie che (...) alla più forte minoranza sia attribuito un premio che può arrivare fino al 15% dei seggi in palio*"²³. Altri, ancora, più prudentemente, hanno rilevato che la legittimità del premio scorre sul filo di lana²⁴ individuando come uno dei profili di maggiore criticità della legge sia senz'altro rappresentato dal fatto che, fino all'approvazione della riforma costituzionale che prevede il superamento del bicameralismo perfetto, il premio previsto dall'*Italicum* non garantirebbe affatto la governabilità²⁵, in quanto il Senato - ad oggi - sarebbe eletto con le disposizioni previste dalla l. n. 270/2005 così come modificata dalla Corte costituzionale con il cd. *Consultellum*.

²⁰ Così diffusamente in dottrina. *Contra* E. Rossi, *Storia di un "falso"? L'Italicum e la "governabilità"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 giugno 2015 che evidenzia come nessun premio di maggioranza - isolatamente considerato - sia idoneo a garantire una maggioranza compatta e coesa ed in ultima istanza la governabilità.

²¹ Secondo l'espressione di L. TRUCCO, *Il sistema elettorale "Italicum" alla prova della sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consultaonline.it*, 1/2015, pag. 11.

²² D'AMICO, *Risposta alla domanda n. 1*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 8; nello stesso senso A. SPADARO, pag. 7 che parla di "soglia adeguata".

²³ M. VOLPI, *op. cit.*, pag. 12.

²⁴ Più prudente A. RAUTI, *L'italicum tra liturgia elettorale e prove di bipartitismo*, cit., secondo cui "*non sembra potersi affermare con sufficiente certezza che l'attuale sistema di assegnazione del premio superi la soglia della manifesta irragionevolezza*".

²⁵ Cfr lo stesso A. RAUTI, *L'italicum tra liturgia elettorale e prove di bipartitismo*, cit., secondo cui "*è difficile sostenere la ragionevolezza di una distorsione premiale che non solo non agevola seriamente e adeguatamente la stabilità governativa, che potrebbe (...) ostacolarla, creando in un'assemblea una maggioranza più difficile da riprodurre nell'altra in quanto particolarmente "artificiale"*". Sul punto già G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, *Rivista AIC*, 2/2014 e F. PASTORE, *Partiti e movimenti politici nel momento elettorale sotto la vigenza dell'Italicum*, in *www.dirittifondamentali.it*, 11 maggio 2015.

A destare maggiori perplessità è stata, inoltre, la disciplina del cd. ballottaggio: se alcuni Autori hanno evidenziato come questo costituisca un'opportunità in più per l'elettore di esprimere la propria volontà ²⁶, altri hanno rilevato come attraverso il ballottaggio il legislatore abbia di fatto aggirato la necessità - evidenziata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2014 - di una "soglia minima" di consensi al fine di attribuire il premio ²⁷.

Ora, piuttosto che svolgere, se mai la si ritenesse possibile ²⁸, un'analisi "quantitativa" circa l'incidenza del premio di maggioranza rispetto alle esigenze di rappresentanza della volontà del corpo elettorale, credo sia opportuno verificare se il meccanismo premiale introdotto dal legislatore - considerato non isolatamente, ma all'interno della disciplina complessiva - sia coerente con i principi costituzionali in materia elettorale.

È evidente, infatti, che il meccanismo introdotto dal legislatore prevede un sostanziale mutamento della "domanda" rivolta al corpo elettorale al momento del rinnovo della Camera dei deputati: il quesito a cui è sottoposto ciascun elettore non è più "*da chi vuoi essere rappresentato?*", quanto piuttosto "*da chi vuoi essere governato?*" ²⁹. Tale mutamento di prospettiva appare tanto più evidente al momento del cd. ballottaggio: gli elettori, che hanno già scelto al primo turno da quale partito si sentivano maggiormente rappresentati (magari uno dei cd. partiti minori, o comunque una lista che non ha avuto accesso al ballottaggio), sono chiamati a dare un voto "diverso" alla lista a cui intendono dare il potere/la responsabilità di esprimere il governo del paese.

Da ciò la considerazione che la l. n. 52/2015 "*conduce e induce all'elezione diretta del premier*" ³⁰ e comporta nei fatti la "*trasformazione silente della forma di governo*" ³¹ circostanza questa che richiede di affrontare il tema della legittimità del premio di maggioranza previsto dall'*Italicum* nell'ambito di una riflessione più ampia sul sistema istituzionale in mutamento.

²⁶ Cfr. A. SPADARO, *Replica a G. Sorrenti*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 16.

²⁷ Cfr. A. RAUTI, in *Risponda alla domanda n. 1* A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 35. Nello stesso senso G. SORRENTI, *idem*, pag. 12.

²⁸ Cfr. A. RUGGERI, *Risposta alla domanda n. 1*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 52 che evidenzia opportunamente che "*stabilire a tavolino quale è la percentuale dei voti necessaria per l'attribuzione del premio nel pieno e sicuro rispetto del canone della ragionevolezza è missione impossibile*".

²⁹ Si potrebbe obiettare che il voto per la rappresentanza costituisca sempre un voto per il "governo". Chi vuole essere rappresentato, in altre parole, manifesta sempre al contempo una preferenza per il soggetto da cui vorrebbe essere governato. Un siffatto argomento, però, prova troppo: se è vero che il voto per i "rappresentanti" si traduce sempre in una aspettativa preferenza del cittadino in ordine ad una "aspettativa di governo", è altrettanto vero che tale aspettativa è del tutto "potenziale". In un sistema parlamentare classico il cittadino, infatti, è pienamente consapevole del fatto che il governo sarà frutto di una sintesi politica che si svolge, di necessità, all'interno del Parlamento. Nel modello disegnato dall'*Italicum*, invece, il momento della sintesi è anticipato al tempo della presentazione delle liste ed il cittadino ha la certezza che il proprio voto è destinato ad essere non solo un voto per la rappresentanza ma anzitutto "un voto per il governo".

³⁰ Di trasformazione parla l. DIAMANTI, *E intanto avanza il premier Italicum*, in *La Repubblica*, 27 aprile 2015.

³¹ S. GAMBINO, *op. cit.*, pag. 8.

Una siffatta trasformazione ³², a Costituzione invariata, deve ritenersi senz'altro possibile in via generale, ferma restando la necessità del rispetto dei principi sanciti nel testo Costituzionale. È notorio, infatti, che al fine della determinazione della forma di governo concorrono una pluralità di fonti e di fatti tutti sussumibili all'interno della relazione triangolare tra Costituzione, sistema dei partiti e normativa elettorale ³³.

È stato rilevato che il concetto puro di forma di governo è poco più di un "vagheggiamento" ³⁴, che non tiene in considerazione le contaminazioni che avvengono sia tra i differenti livelli normativi, che tra il dato normativo ed il suo svolgimento da parte degli attori istituzionali, sia nazionali che sovranazionali ³⁵; da ciò l'ovvia considerazione che il mutamento di una di tali variabili comporta inevitabilmente ripercussioni sulla forma di governo.

La sostanziale legittimazione diretta del Governo da parte del corpo elettorale permette di individuare chiaramente il soggetto chiamato ad assumere le decisioni ³⁶; modifica i rapporti di forza tra l'esecutivo ed il Parlamento; decentra parzialmente il momento della sintesi politica all'interno dei partiti politici ³⁷. Essa, però, lascia intatte le prerogative assegnate dalla Costituzione al Parlamento - sia in termini di controllo, che in termini di indirizzo politico

³² Ora, varrebbe la pena riflettere sul concetto stesso di "trasformazione" della forma di governo parlamentare. Già diversi autori in dottrina (Linz, Sartori) hanno evidenziato la flessibilità della forma di governo parlamentare che, più di altre, si presta ad essere plasmata secondo fattori variabili in forme differenti che, però, non costituiscono una diversa forma di governo. Da qui la scelta di definire quella derivante dall'applicazione dell'*Italicum* come una forma di governo "parlamentare a trazione governativa". Più che di una trasformazione sembrerebbe corretto parlare di una forma di governo (quella parlamentare) per sua natura poliedrica, che – di volta in volta – in relazione al suo combinarsi con fattori esterni mostra all'esterno una "faccia" diversa.

³³ La stretta correlazione tra forma di governo, sistema elettorale e sistema partitico è stata da tempo rilevata in dottrina, su tutti L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol XIX, 1970. Sul punto cfr. altresì, l'opinione di M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Milano, 2010. Più di recente A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica Italiana* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Annali, VIII, Milano, 2015, pag. 263 ss.

³⁴ S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, 2015, pag. 8.

³⁵ Non possono ignorarsi, infatti, gli effetti sulla forma di governo derivanti dalla pervasività dell'ordinamento sovranazionale soprattutto in materia economica. Sì, innanzitutto, pensi all'influenza delle istituzioni europee ed internazionali al momento della formazione dei governi Monti, Letta e Renzi, con particolare riferimento all'individuazione dei tecnici a cui affidare il Ministero dell'Economia. Inoltre il proliferarsi dei centri di potere nell'ambito del cd. "governo multilivello" (cfr. E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013) ha comportato un sostanziale svuotamento di potere in capo delle assemblee parlamentari e a favore dei governi nazionali in quanto soggetti, questi ultimi, chiamati a rappresentare gli Stati a livello sovranazionale.

³⁶ Cfr. A. CARIOLA, *Il legame potere-responsabilità nel dibattito sulle riforme istituzionali*, in A. CARIOLA, *Ricerche sulle culture costituzionali*, Torino, 2007, pag. 141. Secondo l'autore ciò sarebbe idoneo a "far recuperare in forma più intensa (...) il nesso potere-responsabilità, in cui consiste uno degli aspetti qualificanti della forma democratica e di governo". Tale affermazione è tanto vera quanto sia, nei fatti, possibile – tanto per i cittadini quanto per il Parlamento – far valere questa responsabilità e di conseguenza sanzionare il "malgoverno". Vedi *infra* sub 3) e 4).

³⁷ Cfr. G. SCACCIA, *op. cit.*, pag. 23 secondo cui "nel modello definito dall'*Italicum* la dialettica politica tra maggioranza ed esecutivo, viene riportata tutta all'interno del partito di maggioranza relativa" e "il primato nel partito si converte in candidatura alla premiership".

- il cui effettivo esercizio dipende piuttosto dalla libertà, dalla rappresentatività e dall'autorevolezza dei parlamentari.

L'adozione - a Costituzione invariata - di una forma di governo parlamentare "a trazione governativa"³⁸, sul modello inglese³⁹ non appare, allora, di per sé contraria al dettato costituzionale.

Una siffatta transizione del nostro ordinamento verso un modello di democrazia maggioritaria⁴⁰ - o secondo una infelice espressione "decidente"⁴¹ - presuppone, però, l'esistenza all'interno dell'ordinamento di una serie di "simmetrie" necessarie a garantire la tenuta costituzionale dell'ordinamento in attuazione del principio di "coerenza"⁴² che deve informare interamente la disciplina della forma di governo.

3. Maggioranze stabili e opposizioni forti. Oltre la governabilità: la rilevanza costituzionale del principio di alternanza

La l. n. 52/2015 ci consegna un sistema elettorale disarmonico in quanto viziato da alcune asimmetrie che si ripercuotono negativamente sulla compatibilità costituzionale della forma di governo che esso contribuisce a delineare.

La prima criticità del sistema introdotto con l'*Italicum* è rappresentata dal fatto che l'attribuzione di un così elevato premio di maggioranza - di lista e non di coalizione - all'interno di un sistema elettorale che rimane formalmente proporzionale ed in un contesto di grave frammentazione partitica rischia di minare profondamente uno dei pilastri su cui si fondano le democrazie cd. maggioritarie, e cioè la regola dell'alternanza.

Il rischio - segnalato da più parti in dottrina - è quello della creazione di un blocco monolitico⁴³ - rappresentato dalla lista/partito vincitrice del premio, affiancata da una opposi-

³⁸ Diversamente F. PASTORE, *op. cit.*, pag. 19 parla di "tentativo di semi-presidenzializzare la forma di governo attraverso una modifica della formula elettorale". La distinzione linguistica appare non di poco conto: l'opzione semi-presidenziale, presuppone la co-esistenza di un esecutivo - anche solo formalmente - bicefalo e di un capo dello stato "governante" che appare nient'affatto compatibile con il dettato costituzionale, anche alla luce della sentenza Corte costituzionale n. 1/2013.

³⁹ G. SCACCIA, *op. cit.*, parla di "governo parlamentare del Primo ministro".

⁴⁰ Cfr. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2001.

⁴¹ Tale espressione è comunemente utilizzata al fine di evidenziare la caratteristica principale di tali modelli organizzativi della forma di governo e cioè il miglioramento dell'efficienza decisionale. La stessa, però, al di là della sua efficacia comunicativa, appare poco corretta in virtù dell'ovvia considerazione che una democrazia o decide o non è democrazia; il *demos* non può prescindere dal *kratos* la cui ultima e più significativa espressione è la decisione.

⁴² Vedi *infra* sub 5).

⁴³ Nello stesso senso C. CHIMENTI, Cosa sta accadendo in Italia dopo la riforma elettorale?, in *Nomos*, 1/2015, pag. 8, che evidenzia il rischio di "un monopartitismo democratico, cioè un solo grande partito contornato da tanti satelliti irrilevanti".

zione estremamente frammentata, anche a causa dell'abbassamento della soglia di sbarramento al 3% ⁴⁴.

Ora, il rischio che il sistema introdotto dalla l. n. 52/2015 possa generare una vera e propria Babele delle opposizioni è stato da più parti evidenziato ⁴⁵: alcuni Autori hanno rilevato come una così alta frammentazione dell'opposizione possa incidere negativamente sulla funzione di controllo ⁴⁶; altri hanno derubricato la questione in termini di "opportunità" ⁴⁷; altri, ancora, hanno sottolineato come tale situazione non costituisca un problema, in quanto "un'opposizione pluralisticamente ricca non comporta automaticamente un indebolimento dei controlli" ⁴⁸.

Il problema cruciale derivante dalla frammentazione delle opposizioni, però, non è posto dalla necessità di garantire la funzione costituzionale della minoranza come tale ⁴⁹, tanto quanto piuttosto quello di garantire una forma di tutela prospettica della stessa e per suo mezzo dell'ordinamento istituzionale.

Il tema, allora, non è più – o quantomeno non è solo – l'indebolimento della funzione di controllo, quanto piuttosto l'impossibilità - materiale prima ancora che giuridica - che da una opposizione così polverizzata possa emergere/strutturarsi un soggetto (inteso sia in termini di partito, che in termini di leadership) capace di costruire un'alternativa di governo ⁵⁰.

Si dirà che un siffatto argomento prova troppo: in astratto, infatti, l'alternativa di governo potrebbe nascere in sede extra-parlamentare e poi trasferirsi nell'ambito istituzionale

⁴⁴ Sul punto cfr. A. RAUTI, *L'italicum tra liturgia elettorale e prove di bipartitismo*, cit., pag. 18 che rileva "il sistema del Porcellum (...) faceva emergere anche un polo di opposizione idoneo ad esercitare un adeguato controllo sull'operato della maggioranza. Adesso invece tutte le liste tranne una potrebbero andare a formare un'opposizione quanto mai frammentata". Secondo G. SCACCIA, *op. cit.*, pag. 20, invece la soglia di sbarramento, anche se fissata al 3%, considerata in combinazione con il premio di maggioranza, rappresenta "un'ulteriore strozzatura della rappresentanza".

⁴⁵ Cfr. A. SAITTA, *Risposta alla domanda n. 2*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 59 secondo cui "più che il governo della maggioranza sotto il controllo delle opposizioni l'italicum consegnerebbe [al Paese] un governo espressivo del partito maggioritario davanti alle tribune vocanti di mille lingue delle opposizioni". Sul rischio di una "frammentazione e disarticolazione dell'opposizione" vedi anche G. MOSCHELLA, *Risposta alla domanda n. 2*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 68.

⁴⁶ Così anche A. RAUTI, *Risposta alla domanda n. 2*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 66 che evidenzia come "molte più liste diventerebbero parte di una frastagliata opposizione in quanto non facilmente capace di procedere unitariamente e perderebbe parte della sua forza di controllo".

⁴⁷ Cfr. F. PASTORE, *op. cit.*, pag. 16 che evidenzia come "sommando gli effetti della bassa soglia di soglia di sbarramento con quelli del consistente premio di maggioranza, appare probabile che le minoranze parlamentari siano numerose e di scarsa consistente" e conclude che "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".

⁴⁸ A. SPADARO, *Risposta alla domanda n. 2*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 59.

⁴⁹ Sulla disciplina delle opposizioni nell'ordinamento costituzionale italiano cfr., per tutti, A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004.

⁵⁰ Contra F. CLEMENTI, *Intorno all'italicum: prime considerazioni*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2015 secondo cui "il premio può favorire il formarsi di un'identità politica forte anche per chi sta all'opposizione (...) essendo una legge elettorale che esalta il raggiungimento del premio di maggioranza come obiettivo strategico per ciascun partito che miri al governo del Paese".

anche per la liquidità del sistema dei partiti; altrettanto astrattamente può osservarsi che la frammentazione delle opposizioni può innescare un meccanismo di tipo competitivo idoneo a fare emergere leadership e proposte di governo.

Tali osservazioni, per quanto in via teorica condivisibili, non tengono conto della posizione di assoluto vantaggio che il partito di maggioranza avrebbe sia in termini di visibilità sui mezzi di comunicazione, viste le regole sulla par condicio e la loro applicazione; sia in termini di risorse economiche, alla luce della disciplina sui finanziamenti ai gruppi parlamentari ed ai partiti ⁵¹.

La fragilità delle opposizioni e la conseguenza impossibilità per le stesse di costruire un'alternativa di governo appaiono ancor più evidenti se si considera la diversa legittimazione che con l'*Italicum* avrebbero i parlamentari di maggioranza e di opposizione in virtù del combinato disposto tra premio di maggioranza e liste semi-bloccate: i primi in parte eletti e quindi forti del consenso ricevuto, i secondi, quelli di opposizione, in gran parte nominati, e quindi meno forti e paradossalmente più sensibili alla forza centripeta ⁵² del potere esercitato dal governo.

Da ciò la considerazione che la l. n. 52/2015, lungi dall'essere il primo passo "*per dare il via al poderoso tentativo di introdurre un bipartitismo forte*" ⁵³, rischia di dare origine ad un governo senza alternative, e di far divenire, così, "strutturale" il quadro politico-istituzionale contingente, dove ad un solido partito di maggioranza relativa non corrisponde un'opposizione altrettanto strutturata. Il sistema introdotto con l'*Italicum*, infatti, non solo non è sufficiente, isolatamente considerato, ad indirizzare il sistema politico verso un sistema bipolare/bipartitico, ma di per se non è neanche idoneo a farlo ⁵⁴.

Non si vuole qui sostenere l'idea secondo cui il legislatore nell'adozione del sistema elettorale debba/possa/intenda perseguire obiettivi sistemici ⁵⁵; il rischio sarebbe quello di

⁵¹ Le recenti vicende che hanno portato all'approvazione del cd. ddl Boccadutri con il quale sono state parzialmente modificate le disposizioni della l. n. 96/2012 dimostra, infatti, che il nodo relativo al finanziamento pubblico ai partiti politici appare tutt'altro che risolto.

⁵² Cfr. V. PARETO, *Lettere a Maffeo Pantaleoni*, Roma, 1962, pag. 290 secondo cui "*il bisogno di protezione dei deboli è generale e si manifesta con il ricercarla presso chi ha il potere, cioè presso i vari signori, quando prevale la forza centrifuga e presso il potere centrale quando prevale la forza centripeta*". Ora, in assenza di opposizioni forti e di partiti politici solidi e radicati sul territorio, è evidente che il potere del governo tende ad attirare verso di sé i parlamentari "deboli" e "soli" in quanto privi del necessario consenso elettorale (cfr. infra pag. 19). In tal senso è emblematica l'esperienza della XVII legislatura durante la quale il governo Renzi ha potuto contare sul progressivo "avvicinamento" di numerosi deputati provenienti dalle varie minoranze. Sul trasformismo politico, tra i tanti, A. MASTROPAOLO, *Trasformismo*, in N. BOBBIO - N. MATTEUCCI - G. PASQUINO, (a cura di), *Dizionario di Politica*, Torino, 1983, pag. 1203 ss.; e G. SABBATUCCI, *Il trasformismo come sistema. Saggio sulla storia politica dell'Italia unita*, Bari-Roma, 2003.

⁵³ Così A. RAUTI, *L'italicum tra liturgia elettorale e prove di bipartitismo*, cit., pag. 3.

⁵⁴ Contra G. SCACCIA, *op. cit.*, pag. 16 secondo cui il sistema elettorale adottato "*favorisce la polarizzazione del sistema attorno a due catch-all party, se non a due leader*".

⁵⁵ Cfr. G. MOSCHELLA, *Risposta alla domanda n. 1*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 45 secondo cui "*non esistono sistemi elettorali migliori o più democratici di altri, in quanto la loro legittimazione è correlata alla loro efficacia ed alla rispondenza rispetto agli obiettivi sistemici che, attraverso la loro adozione, s'intendono perseguire*".

tralasciare l'unico obiettivo che esso deve perseguire, e cioè quello di adottare un sistema che favorisca la formazione della decisione più efficiente e più rispondente alla volontà popolare. Epperò, se il modello scelto dal legislatore è quello della cd. democrazia maggioritaria, l'alternanza è uno dei valori costituzionali che devono essere necessariamente tutelati.

Se infatti può ritenersi che la sostanziale investitura popolare della maggioranza parlamentare - e di conseguenza del governo - realizzi più compiutamente il principio di sovranità popolare, in quanto rende *effettivo il principio di responsabilità del governo* e della maggioranza parlamentare, altrettanto vero è che in assenza di una reale alternanza di governo, la democrazia è esposta a gravi problemi di efficienza, di *accountability* e persino di corruzione

⁵⁶.

L'alternanza, allora, in seguito all'adozione di un modello di democrazia maggioritaria è un bene di rilevanza costituzionale, al pari della governabilità e del pluralismo: decisione, responsabilità (*accountability*) e alternanza di governo - intesa anche come sanzione - non possono non camminare insieme ⁵⁷.

Lo esige innanzitutto il principio di sovranità popolare sancito dall'art. 1 Cost., inteso come possibilità per il popolo di cambiare il proprio governo; lo esige il combinato disposto degli art. 28 e 54 Cost. secondo cui chi esercita un pubblico potere deve rispondere dell'esercizio di questo potere; lo esige l'art. 49 Cost. che sancisce il diritto dei cittadini, associati in partiti, di concorrere alla determinazione della politica nazionale; lo esige, infine, l'art. 94 Cost. che prevede il dovere del Governo di rispondere del proprio operato dinanzi le Camere e, per esse, al corpo elettorale ⁵⁸.

In altre parole, nel modello che risulta dalla interazione tra disposizioni costituzionali ed *Italicum*, affinché la democrazia non diventi mero governo della maggioranza ⁵⁹, non basta che siano sanciti i diritti della minoranza, ma che una siffatta minoranza sia capace di esistere/organizzarsi/strutturarsi; in altre parole divenire alternativa di governo.

Vale la pena rilevare che, così come già evidenziato in dottrina, non appare risolutivo dell'asimmetria rilevata l'innalzamento delle soglie di sbarramento ⁶⁰, mentre appare più ido-

⁵⁶ G. PASQUINO - M. VALBRUZZI, *Il potere dell'alternanza*, Bologna, 2011, pag. 36.

⁵⁷ Sul punto, per tutti, J. A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, 1955, pag. 282, secondo cui "elevando a funzione prima del corpo elettorale la creazione di un governo (...) vi ho ricompreso anche la funzione di abbatterlo".

⁵⁸ Sul punto, per tutti, cfr E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. AMATO - A. BARBERA, (a cura di), *Manuale di Diritto Pubblico*, II, *L'organizzazione costituzionale*, V ed., Bologna, 1997, pag. 7.

⁵⁹ Così provocatoriamente A. SPADARO, *Replica a G. Sorrenti*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 13, secondo cui la parola democrazia "significa solo che la maggioranza vince e la minoranza perde".

⁶⁰ A. RAUTI, *L'italicum tra liturgia elettorale e prove di bipartitismo*, cit., pag. 19 secondo cui "l'innalzamento della soglia potrebbe non centrare l'obiettivo proprio considerato il fatto che (...) le singole liste riunitesi per l'occasione in liste unitarie con mera opera di *maquillage*, potrebbero facilmente sfaldarsi nuovamente dopo le elezioni e all'interno della Camera".

nea a rispondere alla necessità di favorire la creazione di un'alternativa di governo l'istituzione di un premio di minoranza⁶¹ al maggior partito di opposizione.

L'adozione di un meccanismo finalizzato a premiare la migliore opposizione⁶² e permettere così alla stessa di candidarsi seriamente a costituire alternativa di governo risulta allora una conseguenza necessaria dell'opzione maggioritaria effettuata dal legislatore. L'effettività della democrazia non passa solo dalla considerazione dei diritti della minoranza, ma anche, e soprattutto, dalla possibilità per quest'ultima di divenire a suo tempo maggioranza⁶³.

D'altronde, lo si ripete, in una democrazia maggioritaria, dove è il governo ad essere investito - seppur indirettamente - della legittimazione popolare, se non c'è la possibilità dell'alternanza, non c'è sanzione per il "malgoverno", ed in ultimo non c'è responsabilità politica, "*corollario naturale della democrazia rappresentativa*"⁶⁴.

4. La rottura del sinallagma tra potere e responsabilità. Un Parlamento di "eletti" e una nuova legge sui partiti come risposta al corto-circuito democratico

Il tema della responsabilità politica costituisce il fulcro della seconda riflessione in ordine alle "asimmetrie" della forma di governo così come disegnata dalla novella legislativa introdotta dalla l. n. 52/2015: in particolar modo si vuole evidenziare come le disposizioni dell'*Italicum* non appaiano idonee ad arrestare il progressivo sfaldamento del binomio potere/responsabilità che in questi anni, anche a causa della disciplina elettorale prevista dalla l. n. 270/2005, ha caratterizzato il nostro ordinamento.

Il nesso strutturale tra i due concetti - che rappresentano i "*due corni del distico istituzionale che connota lo stato democratico*"⁶⁵ - presuppone che chi esercita un potere pubbli-

⁶¹ Così M. ANIS, *Le travi che accecano l'Italicum*, in *Corriere.it*, 13 aprile 2015. *Contra* A. SPADARO, *Risposta alla domanda n. 2*, A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 60; A. RAUTI, *Risposta alla domanda n. 2*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 67 secondo cui tale strumento "*aggiungerebbe irragionevolmente distorsione a distorsione*".

⁶² L'idea di un meccanismo premiale per la "migliore opposizione" ha trovato riscontro nella legislazione elettorale di diverse regioni italiane (vedi ad esempio, l. r. Sicilia n. 7/2005 e, più recentemente l. r. Umbria, n. 4/2015) sotto forma di assegnazione di un seggio all'Assemblea regionale per il miglior perdente tra i candidati alla Presidenza della Regione. Tali disposizioni, a ben vedere, rispondono all'obiettivo di rilevanza costituzionale di incoraggiare la formazione di una leadership capace di guidare le opposizioni nella determinazione di una alternativa di governo.

⁶³ Così, sempre per tutti, A. CARIOLA, *La regola di maggioranza*, in A. CARIOLA, *Ricerche sulle culture costituzionali*, cit., pag. 194.

⁶⁴ V. BALDINI, *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana. Tra i stanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni della comunicazione pubblica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.

⁶⁵ Cfr. V. BALDINI, *op. cit.*, pag. 2.

co è chiamato a renderne conto all'intera collettività⁶⁶ e, in modo particolare, a chi lo ha concretamente chiamato all'esercizio di quel potere.

Ora, al fine di verificare la tenuta costituzionale della forma di governo così come ridisegnata dalla l. n. 52/2015, appare opportuno dare risposta ad una pluralità di quesiti: nel sistema introdotto dall'*Italicum*, a chi rispondono i parlamentari? Ed ancora, chi risponde dell'operato dei parlamentari?

La risoluzione di tali interrogativi presuppone l'individuazione in via preliminare di una risposta ad una ulteriore domanda: con le modifiche introdotte al cd. *Porcellum*, chi elegge - o meglio - chi sceglie i parlamentari?

Il sistema elettorale introdotto con l. n. 270/2005 (cd. *Porcellum*) prevedeva per l'elezione dei componenti della Camera dei Deputati (e del Senato della Repubblica) il sistema delle cd. liste bloccate secondo cui *"ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su un'unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista"*. Con tale sistema, all'esito delle operazioni elettorali, erano proclamati eletti *"nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima, secondo l'ordine di presentazione"*.

Tale sistema è stato oggetto di severe critiche, in quanto, accusato - non a torto - di recidere nettamente il rapporto sinallagmatico che deve legare rappresentanti e rappresentati. Con tale sistema, infatti, la scelta degli eletti, e non solo dei candidati, era demandata quasi interamente ai partiti, con una notevole contrazione della libertà di voto da parte del singolo elettore⁶⁷.

Come si è rilevato, la Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2014 ha censurato la disciplina delle liste bloccate prevista dal *Porcellum*, ma ha altresì affermato che la disciplina dichiarata incostituzionale non era in alcun modo comparabile *"né con altri sistemi solo parzialmente caratterizzati da liste bloccate (...) né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte"*.

Tale inciso è stato ritenuto in dottrina *"una indicazione, non dovuta ma certo utile, dei limiti entro i quali si potrà muovere il legislatore chiamato a intervenire in materia, al di là dell'alternativa secca tra sistema maggioritario con collegi uninominali e sistema proporzionale con voto di preferenza"*⁶⁸.

⁶⁶ A tale finalità risponde la disciplina relativa alla pubblicità dei lavori parlamentari in attuazione del disposto dell'art. 64 Cost. contenuta nei regolamenti di Camera e Senato, rispettivamente agli artt. 63, 64 e 65 r.c. e agli artt. 33 e 57 r.s.

⁶⁷ Un siffatto sistema rendeva altresì impossibile per il cittadino elettore far valere la responsabilità politica del parlamentare. In senso contrario si è argomentato che l'elettore *"potrebbe sempre far valere la responsabilità nei confronti del partito al quale quel candidato faceva riferimento"*, cfr. M. ARMANNI, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista Aic* n. 4/2014., pag. 22. Tale osservazione è tanto più fondata quanto più sia possibile l'alternanza, vedi *supra* sub 3).

⁶⁸ M. ARMANNI, *op. cit.*, pag. 14.

In altre parole, secondo larga parte della dottrina, la Corte non ha censurato il sistema delle liste bloccate in quanto tale e si è preoccupata *“probabilmente più della complessiva capacità rappresentativa dell’Assemblea che del singolo rapporto di rappresentanza”*⁶⁹.

Muovendo da tali premesse, la l. n. 52/2015 ha previsto un sistema proporzionale, con la suddivisione del territorio in 100 collegi medio/piccoli⁷⁰, all’interno dei quali sono proclamati eletti *“nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima, a partire dal candidato capolista e successivamente in ragione del numero di preferenze ottenuto da ciascun candidato, in ordine decrescente”*⁷¹.

Con l’*Italicum* - in altre parole - è stato introdotto un sistema misto, in parte blindato e in parte preferenziale⁷², che consente ai cittadini di esprimere una preferenza per uno dei candidati ma che riserva ai partiti - ed in ultimo ai loro leader - la possibilità di determinare ciascuno fino a 100 capolista “bloccati”.

Ora, si è già rilevato che l’art. 1, lett. f) dell’*Italicum* prevede che alla lista vincitrice della competizione elettorale siano assegnati 340 seggi: da ciò la conseguenza che - in assenza di pluricandidature⁷³ - all’interno di tale lista saranno eletti i 100 capolista “bloccati”, mentre i restanti 240 parlamentari saranno eletti con le preferenze.

I seggi rimanenti saranno suddivisi tra le tante altre liste che supereranno lo sbarramento del 3% e che costituiranno le varieghe opposizioni al partito di maggioranza; da ciò appare verosimile, se non addirittura certo, che le rappresentanze parlamentari delle stesse saranno costituite quasi integralmente dai capilista individuati da ciascuna lista per ogni collegio e cioè dai candidati scelti dai vari leader di partito.

Due le considerazioni: oltre metà della Camera sarà costituita da parlamentari scelti dai leader di partito - e quindi di fatto cooptati; la percentuale di candidati “imposti” dall’alto raggiungerà livelli altissimi per i partiti di opposizione anche in ragione delle dimensioni ridotte dei collegi. Entrambe le circostanze sono state rilevate dalla dottrina che ha rimarcato che in tal modo si finisce *“per rendere poco più che simbolica la legittimazione (di quanto di poco e residuale resta) da parte del voto popolare”*⁷⁴.

⁶⁹ A. RAUTI, *Risposta alla domanda n. 3*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 78.

⁷⁰ A ciascuno di tali collegi “è assegnato un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a nove”, così l’art. 3, comma 3, dpr n. 361/1957 così come modificato dall’art. 2, comma 3, della l. n. 52/2015.

⁷¹ Art. 84, d.p.r. n. 361/1957 così come modificato dall’art. 2, comma 26, l. n. 52/2015.

⁷² L. TRUCCO, , *Il sistema elettorale “Italicum-bis” alla prova della sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 (atto secondo)*, cit., *passim*.

⁷³ Sul punto si è evidenziato in dottrina (A. RAUTI, *Risposta alla domanda n. 3*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 79) che la possibilità delle multi-candidature prevista dall’*Italicum* ha come conseguenza quella di “liberare seggi per le preferenze”. Sul punto deve però rilevarsi come è evidente che la scelta di quali seggi liberare spetta - non solo, e non tanto, al candidato - ma piuttosto al partito, ed in ultimo al leader; da ciò la considerazione che, di fatto, anche questi eletti diventano tutti cooptati dal leader medesimo.

⁷⁴ L. TRUCCO, *Il sistema elettorale “Italicum-bis” alla prova della sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 (atto secondo)*, cit. Così anche F. PASTORE, *op. cit.*, pag. 13. Sul punto vedi altresì A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 15 secondo cui *“le altre forze politiche potrebbero realisticamente avere una rappresentanza largamente dominata dai capilista bloccati, soprattutto considerando l’effetto della competizione nei collegi più piccoli*.

La disuguaglianza tra i candidati non potrebbe essere più evidente ⁷⁵; una tale disuguaglianza non rileva soltanto in relazione al diritto di ogni candidato ad essere posto in condizione di pari dignità rispetto agli altri candidati (e conseguentemente al diritto di ogni eletto di godere di pari legittimazione), ma altresì in termini di distorsione del risultato elettorale e di uguaglianza tra le forze politiche.

Non sfugge infatti che i candidati delle liste - o peggio ancora dell'unica lista - che aspirano a concorrere al premio di maggioranza saranno gli unici ad impegnarsi attivamente nella campagna elettorale.

La competizione per le preferenze sarà, infatti, serrata all'interno della lista che può concorrere al premio di maggioranza (e ciò in virtù del fatto almeno 240 seggi tra quelli ottenuti da tale lista saranno ripartiti sulla base delle preferenze ottenute dai candidati) mentre i candidati degli altri partiti - sapendo di non avere alcuna possibilità di concorrere per l'elezione - non impiegheranno identiche risorse in termini di tempo/energie/denaro per lo svolgimento della campagna elettorale.

Alla luce delle superiori osservazioni deve svolgersi una considerazione intermedia sul rispetto delle indicazioni della Consulta da parte del legislatore. Innanzitutto, non può non concordarsi con chi in dottrina ha affermato che *"l'italicum non segna una netta discontinuità rispetto al sistema elettorale che va a sostituire, costituendone semmai una filiazione"* ⁷⁶.

Sul punto il legislatore non ha colto affatto l'indicazione della Corte ⁷⁷ ed ha optato per una lettura "minimalista" della sentenza n. 1/2014, seguendo un approccio puramente letterale, senza far propria la direzione di senso che la Consulta ha inteso esprimere - seppur con qualche tentennamento - con la suddetta pronuncia.

Ora, se per un verso è condivisibile l'assunto secondo cui la Corte *"non ha affatto stabilito che l'unico sistema costituzionalmente compatibile è un sistema proporzionale con la previsione del voto di preferenza ma ha richiamato con forza la necessità di garantire un maggiore collegamento tra cittadini e classe politica e una concreta possibilità di scelta da parte degli elettori dei propri rappresentanti"* ⁷⁸, per altro verso non può ignorarsi che la stessa ha evidenziato la necessità di un rispetto effettivo dei principi di democrazia rappresentativa e di sovranità popolare ⁷⁹: nonché la necessità di garantire la rappresentatività, la libertà e la legittimazione dell'intero complesso dei Parlamentari. La normativa sui capilista bloccati, invece, *"rischia di indebolire notevolmente il rapporto di responsabilità politica e di rappresentanza tra elettori ed eletti"* ⁸⁰.

⁷⁵ Cfr. L. TRUCCO, *Il sistema elettorale "Italicum-bis" alla prova della sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 (atto secondo)*, in *ConsultaOnline.it* 1/2015, pag. 291.

⁷⁶ G. SORRENTI, *Ulteriori precisazioni*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 47.

⁷⁷ In senso contrario T. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di Governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, pag. 6 secondo cui la soluzione adottata dal legislatore *"sembra rappresentare un punto di mediazione coerente con le indicazioni della Corte"*.

⁷⁸ Così T. GIUPPONI, *op. cit.*, pag. 5.

⁷⁹ G. SORRENTI, *Risposta alla domanda n. 1*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 11.

⁸⁰ Cfr. F. PASTORE, *op. cit.*, pag. 16, che evidenzia come tale rischio sia evidente, per i motivi già illustrati, *"soprattutto con riferimento ai partiti ed ai movimenti politici minori"*.

Da ciò la risposta alla domanda posta all'inizio: con l'*Italicum* i parlamentari saranno scelti - in larga parte - dai leader di partito prima ancora che dagli elettori e risponderanno a chi li ha nominati. Ancora una volta, come per il cd. *Porcellum*, la logica di fondo che ispira la nuova legge elettorale è quella della cooptazione.

Ora, se è vero che la previsione di un sistema elettorale che trasformi - di fatto - la nostra forma di governo "a trazione del premier", non presenta - di per sé - profili di contrasto con le disposizioni costituzionali, lo stesso non può dirsi di un sistema elettorale che rischia di trascinare il Parlamento in una posizione di subordinazione diretta e/o indiretta rispetto al leader/premier.

Deve rilevarsi, infatti, che nel sistema tracciato dall'*Italicum* il leader/premier gestirà innanzitutto il tesoretto dei 100 capilista, da esso scelti in qualità di leader del partito; lo stesso inoltre eserciterà una grande capacità attrattiva sui parlamentari delle opposizioni - in virtù non solo della già richiamata naturale forza centripeta del potere - ma anche e soprattutto in virtù della possibilità di promettere loro una futura rielezione certa. D'altronde è un dato ormai acquisito che la lista bloccata non rinsalda affatto la fedeltà degli eletti al partito ⁸¹, bensì la fedeltà degli stessi a chi detiene il potere al momento: lo dimostra il fatto che, durante la vigenza del cd. *Porcellum* i fenomeni di trasformismo politico lungi dallo scomparire sono diventati invero affare quotidiano ⁸².

Mentre il modello costituzionale prevede, allo stato, la nomina di un Presidente del Consiglio che goda della fiducia delle due camere, disegnando un sistema capace di fare sintesi della pluralità; la legge elettorale, attraverso le liste semi-bloccate, rischia di alimentare una costituzione materiale che - pur in assenza di modifiche al dettato formale - prevede che sia la stessa persona, ovvero il leader del partito, a diventare "automaticamente" Presidente del Consiglio e a determinare/influenzare buona parte dei componenti della Camera.

Il rischio è che il Parlamento perda la propria funzione di sintesi degli equilibri e delle divisioni del paese ⁸³ in vista della determinazione dell'indirizzo politico del Governo, assumendo piuttosto il compito di ancella del Governo medesimo ⁸⁴. Il pericolo è quello del rovesciamento della prospettiva costituzionale secondo cui non sono più i molti a determinare l'unico, quanto piuttosto l'unico - il leader investito dalla legittimazione popolare - a determinare i più.

Senza un Parlamento di eletti, rappresentativo e di conseguenza autorevole, il rischio è quello di un corto-circuito democratico che rischia di rendere il capo del Governo un "premier assoluto" ⁸⁵: lo stesso infatti risponde - formalmente - all'assemblea, la quale - so-

⁸¹ Sul punto V. BALDINI, *op. cit.*, pag. 7.

⁸² Sul trasformismo parlamentare, per tutti, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno ad una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, pag. 245 ss.

⁸³ Cfr. T. GIUPPONI, *op. cit.*, pag. 3.

⁸⁴ Sul punto cfr. G. ZAGREBELSKY, *Moscacieca*, Bari-Roma, 2015, pag. 67 ss.

⁸⁵ Così L. ELIA, *Il Premierato assoluto, Relazione al Seminario Astrid sul progetto governativo di riforma della Seconda Parte della Costituzione del 22 settembre 2003*. M. REVELLI, *Dento e contro*, Bari-Roma, 2015, pag. 89 parla di "verticalizzazione e personalizzazione del poter nelle mani della figura apicale dell'esecutivo, che

stanzialmente - priva di una adeguata rappresentatività, risponde in larga parte al Premier . Da ciò la rottura del necessario sinallagma tra potere e responsabilità e, forse, lo snaturamento “strutturale” del divieto di mandato imperativo ⁸⁶.

In prospettiva, allora, si pone il problema di come riallacciare le fila di tale rapporto, la cui rottura incide direttamente sulla tenuta costituzionale del sistema predisposto dal legislatore.

Una prima strada è quella di far sì che ciascun deputato, e quindi la Camera nel suo complesso, rappresenti realmente e direttamente l'elettorato e sia pertanto eletto attraverso le preferenze; così il Governo - seppur legittimato al momento delle elezioni - dovrà, in un rapporto che di necessità si estende nel tempo, rendere conto al Parlamento, che, nella sua interezza, sarà chiamato a rispondere del proprio sostegno al Governo di fronte all'elettorato. È evidente che un Parlamento costituito interamente da “eletti”, la cui riconferma passa necessariamente dal voto di preferenza da parte dei cittadini, risponderà, innanzitutto, al corpo elettorale piuttosto che al leader/premier.

Il consenso ricevuto dai singoli parlamentari, inoltre, in un sistema in cui il Governo ed il Parlamento sono - nei fatti - ugualmente legittimati dal corpo elettorale, fa sì che la consonanza politica tra Governo e Parlamento non si trasformi in sudditanza di quest'ultimo nei confronti del primo ⁸⁷ e che, di conseguenza, l'assemblea resti il luogo della cooperazione attiva delle libertà e non della subordinazione passiva delle ubbidienze ⁸⁸.

Da ciò la necessità - se non addirittura l'urgenza - che si proceda all'abrogazione dei cd. capi-lista bloccati al fine di garantire la tenuta costituzionale della nuova normativa; d'altronde già con la sentenza n. 1/2014 è stato rilevato che la rappresentatività dell'assemblea non deve essere alterata per l'intero complesso, circostanza che, lo si è già dimostrato, ricorre anche nella fattispecie prevista dal cd. *Italicum*.

concentra in sé il controllo di governo, partito e parlamento”. Sul punto, più di recente, cfr. I. DIAMANTI, *La contro-democrazia*, in *Repubblica*, 3 novembre 2015.

⁸⁶ In dottrina si è osservato come già la legge Calderoli avesse posto “una pietra tombale su qualsiasi possibilità di accountability dei singoli parlamentari” e che “per quasi tutti risulta difficilissimo votare senza vincolo mandato”, in quanto “se desiderano essere ricandidati in posizioni che ne garantiscano la rielezione il vincolo di mandato esiste eccome”, cfr. G. PASQUINO, *Cittadini senza scettro*, Milano, 2015, pag. 127. Sul mandato imperativo di partito per tutti cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, pag. 89 e ss.

⁸⁷ La legittimazione democratica diretta del parlamentare – attraverso il voto di preferenza – costituisce un deterrente alla forza oppressiva/attrattiva del potere. Senza questa i singoli parlamentari – sono uomini soli, e di conseguenza deboli, di fronte alla forza del potere. Il rischio è quello di un appiattimento dell'intera istituzione parlamentare di fronte alla manifestazione di volontà del leader/premier. Di fronte a questi, novello Creonte, il parlamentari si ritrovano a vestire i panni delle timorose Ismene nell'Antigone di Sofocle (“noi due, sole rimaste, vedi quanto sarà la nostra fine orribile, se i decreti del principe e il potere trasgrediremo”, trad. E. ROMAGNOLI, pag. 254, 64-67).

⁸⁸ Secondo una efficace definizione di “democrazia” contenuta in G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, pag. 63.

Ove ciò non avvenisse, anche a causa di un tanto opinabile quanto diffuso timore per il voto di preferenza⁸⁹, una seconda strada per dare nuova linfa al nesso tra potere e responsabilità potrebbe essere rappresentata da una legge attuativa dell'art. 49 Cost. che disciplini i partiti politici, anche in relazione al fallimento dei tentativi dei partiti di auto-riformarsi e all'inadeguatezza degli istituti da essi fin'ora adottati per una loro democratizzazione⁹⁰.

Da più parti in dottrina si è evidenziato come i partiti politici, nel lento declino di quella che per comodità espositiva può definirsi "*seconda repubblica*", non rispondono più al loro ruolo costituzionale, e cioè quello di "*strumento attraverso cui il popolo può incidere sulle decisioni statali adottate dagli organi dello stato*"⁹¹, ma si sono trasformati in apparati "*dominati dal proprio leader, nei confronti del quale la macchina organizzativa è ridotta in funzione servente, strumento di trasmissione del comando politico*"⁹². In altre parole si è assistito ad una progressiva de-ideologizzazione e personalizzazione del partito politico⁹³: il partito è diventato il leader; il leader è diventato il partito. Una situazione che rischia di essere amplificata con

⁸⁹ Sul punto deve rilevarsi una generale diffidenza da parte della dottrina verso le preferenze che, a volte, tradisce una vera e propria sfiducia nei confronti non solo della classe politica quanto piuttosto dell'efficienza del sistema democratico. Ad esempio, secondo A. SPADARO, *Risposta alla domanda n. 3*, A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, pag. 73 i capilista bloccati sono "*un modo di "proteggere" non tanto politici puri ma al contrario tecnici, intellettuali, esterni alla vita politica ma meritevoli comunque di assurgere al rango di parlamentari per competenza e capacità di degna rappresentanza del territorio*". A. GIGLIOTTI, *op. cit.*, invece afferma che "*il consenso elettorale non garantisce in alcun modo che l'azione da questi esercitata sia conforme all'interesse generale, così come il fatto che un ulteriore candidato ne sia privo non esclude che questi abbia particolari attitudini da rendere prezioso il suo apporto in un'assemblea legislativa*". Due le considerazioni a margine di tali riflessioni. La prima riguarda l'impossibilità di "misurare" la rappresentatività di un soggetto "politico" se non attraverso il consenso che è capace di costruire sul territorio. La seconda è relativa al fatto che nessun metodo di selezione della classe dirigente è idoneo a garantire la conformità all'interesse generale delle azioni da essa intrapresa. In altre parole, l'argomento utilizzato da A. G. GIGLIOTTI prova troppo: se abbandoniamo la rappresentanza tanto vale optare per il sorteggio come pure suggerito da M. CASERTA - C. GAROFALO - A. PLUCHINO - A. RAPISARDA - S. SPAGANO, *La democrazia a sorte*, Catania, 2012. Più recentemente sul tema D. VAN REYBROUK, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Milano, 2015. Sul punto peraltro deve evidenziarsi l'impossibilità di misurare la responsabilità politica sulla base della realizzazione - o meno - di un preteso concetto universale di bene comune, quanto piuttosto nella capacità da parte dei parlamentari di rappresentare/tradurre/fare sintesi delle istanze provenienti dal territorio nell'interesse dell'intera comunità nazionale. Sul punto cfr. le riflessioni di A. CARIOLA, *La politica senza memoria. La responsabilità ha abitato presso il pensiero politico cattolico*, in A. CARIOLA, *Ricerche sulle culture costituzionali*, cit, pag. 151 ss; Id., *La regola di maggioranza*, cit., *passim*.

⁹⁰ cfr. S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti*, cit, pag. 3.

⁹¹ A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul metodo democratico interno ai partiti?*, in *Federalismi.it*, 24 dicembre 2014.

⁹² Così S. STAIANO, *Dopo le elezioni. Regioni e partiti nel tempo intermedio*, in *Federalismi.it*, 7 aprile 2010, pag. 2.

⁹³ Cfr. A. SPADARO, *Risposta alla domanda n. 3*, A. RUGGERI - A. RAUTI, *op. cit.*, 75 secondo cui i partiti sono attualmente ridotti a "*bande personalistiche de-ideologizzate, senza strutture sociali di base*". Sulla crisi dei partiti politici, ed in particolar modo sulla personalizzazione degli stessi cfr. F. BORDIGNON, *Il partito del Capo. Da Berlusconi a Renzi*, Rimini, 2014; P. MANCINI, *Il post partito. La fine delle grandi narrazioni*, Bologna, 2015.

la legittimazione diretta del leader/premier da parte dell'elettorato prevista dalla l. n. 52/2015⁹⁴.

L'adozione, auspicata da parte della dottrina⁹⁵, di una legge che dia piena attuazione all'art. 49 Cost., e regolamenti, tra l'altro, i contenuti minimi della democrazia interna ai partiti permetterebbe di risolvere il già rilevato corto-circuito democratico generato dal combinato disposto tra la legittimazione diretta del Governo e le liste semi-bloccate.

Un simile intervento tutelerebbe il diritto costituzionale dei cittadini associati nel partito a designare il leader (e di conseguenza il premier) con metodi davvero democratici; a controllare l'azione politica dello stesso (e dei parlamentari); a valutarne i risultati ed a procedere al limite, alla sua revoca⁹⁶.

Insomma, un tale intervento non è solo opportuno - in quanto idoneo a ridare legittimità ai partiti politici quale istituzioni di prossimità, indispensabili *traits d'union* tra il cittadino e le istituzioni nel processo democratico - ma altresì costituzionalmente necessario a seguito dell'intervenuto mutamento della forma di governo.

Esso, infatti, garantirebbe la possibilità per i cittadini di far valere, sia pure attraverso il partito⁹⁷, la responsabilità del leader/premier e con esso dei parlamentari (quasi sempre suoi uomini di fiducia) da esso nominati attraverso il sistema dei capi-lista bloccati; o - in maniera ancor più incisiva - potrebbe disciplinare le modalità - anch'esse democratiche, ai sensi dell'art. 49 Cost. - di designazione dei suddetti capi-lista riportando tale istituto nell'alveo della legittimità costituzionale.

Se, infatti, come osservato in dottrina, non può ritenersi che "*la lista bloccata sia in sé contraria alla "logica della rappresentanza" contenuta in Costituzione*"⁹⁸, deve osservarsi che la legittimità di un tale istituto dipende piuttosto dalla previsione di strumenti che permettano ai cittadini, associati in partiti, di determinare democraticamente i capi-lista o comunque di azionare/sanzionare la responsabilità politica di questi, o comunque di chi li ha scelti.

Anche in tal caso ne va della tenuta costituzionale del sistema: senza la predisposizione di adeguati pesi e contrappesi alla legittimazione quasi diretta del Leader/Premier, il

⁹⁴ In tal senso cfr. anche M. VOLPI, op. cit., che rileva la centralità del "*ruolo del presidente del Consiglio plebiscitato di fatto dal popolo, in un contesto fortemente intriso di una cultura populistica*".

⁹⁵ F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *Federalismi.it*, 25 marzo 2015. Nello stesso senso E. CHELI, *Le riforme costituzionali tra politica e storia*, in *www.astrid-online.it*, pag. 9 che richiama la necessità "*di una possibile disciplina dei partiti in grado di affrontate, in forme diverse da quelle sinora seguite i temi essenziali del finanziamento, dell'accesso ai media, degli statuti interni, delle elezioni primarie*". Contra R. BIN, *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2013, pag. 3, secondo cui "*saggezza vorrebbe che non fossero imposte per legge le specifiche modalità con cui assicurare la democrazia e la trasparenza delle procedure interne dei partiti*".

⁹⁶ Così A. POGGI, op. cit., riprendendo il pensiero di S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione* (rileggendo Leopoldo Elia), in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009.

⁹⁷ La necessità di affermare meccanismi di responsabilità all'interno dei partiti (e delle coalizioni) è stata rimarcata da A. CARIOLA, *Responsabilità politica* (voce), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, pag. 5167. Sul punto cfr. altresì G. PITRUZZELLA, *Responsabilità e potere politico*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Roma-Bari, 2006, pag. 215 ss.

⁹⁸ Sul punto cfr. M. ARMANNO, op. cit., pag. 20.

rischio è quello di consolidare un sistema dove lo stesso “*distribuisce i ruoli, determina le carriere degli eletti, decide le carriere dei parlamentari e dei quadri locali secondo una legge di scambio fedeltà-promozione*”⁹⁹, esercita un potere senza limiti e senza responsabilità. Da ciò la necessità, di una serie di interventi volti a ritessere le fila che legano l'esercizio del potere e la responsabilità in un sistema coerente e costituzionalmente sostenibile.

5. Completare (o abbandonare) la transizione: l'obbligo di coerenza come limite alle sperimentazioni del legislatore

Le osservazioni riportate spingono a ritenere che la valutazione intorno alla conformità a costituzione della l. n. 52/2015 non possa essere operata con riferimento alle singole disposizioni normative isolatamente considerate, quanto piuttosto in considerazione della rispondenza della forma di governo che essa contribuisce a realizzare, ai principi costituzionali di sovranità, rappresentanza e responsabilità politica. Ora, per quanto si è detto circa lo squilibrio tra una maggioranza resa più forte e opposizioni delle quali si accentua la frammentazione, oltre che per il peso dato alla componente di parlamentari “nominati”, proprio nel suo complesso e nelle sue conseguenze l'*Italicum* suscita consistenti perplessità.

In linea generale, è probabilmente da ritenere che per la legislazione elettorale è da esercitarsi un sindacato di tipo forte, quasi un *test* restrittivo di costituzionalità, nella logica di un sistema coerente dove ciascuno dei valori sia tutelato, a garantire efficienza al processo decisionale, ma anche rappresentanza al sistema istituzionale ed assicurare mobilità delle *elite* di governo. In un certo senso, è come rovesciare il consueto canone che conduce a limitare il sindacato giurisdizionale in presenza di una discrezionalità legislativa riconosciuta assai ampia. Il tradizionale *self-restraint* del giudice costituzionale nei confronti del legislatore elettorale affonda le sue radici nel principio di separazione dei poteri e nell'esigenza, quindi, di assicurare potestà discrezionale al ceto politico che, considerato unitariamente, pretende(va) di legittimarsi di fronte agli altri poteri¹⁰⁰. Una volta, però, che si afferma lo Stato dei partiti e che il confronto politico si esercita nel rapporto maggioranza/opposizioni, la definizione delle regole del gioco, quali sono appunto le norme elettorali, non può prescindere dalla considerazione sostanziale della implementazione data ai valori costituzionali ed alla garanzia del medesimo gioco, compreso quindi, anzi primo tra gli altri, il valore dell'alternanza.

Ne consegue che proprio l'istanza giurisdizionale diventa la “naturale” sede di controllo, di verifica, di analisi delle conseguenze e degli effetti della disciplina elettorale: proprio il contrario della tradizionale *judicial deference* che viene riferito al settore.

⁹⁹ S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti*, cit., pag. 3.

¹⁰⁰ È quasi ovvio ricordare che su tale fondamento poggiano istituti tipici del diritto parlamentare quali la verifica dei poteri e l'immunità dei parlamentari; ma è altrettanto doveroso ricordare che tali istituti subiscono erosioni sempre più significative per l'affermazione del principio di giustiziabilità, cfr. ad esempio Corte Costituzionale n. 120/2014.

In tal senso, peraltro, quasi ad esprimere lo spirito dei tempi, depongono le modifiche costituzionali contenute all'interno del ddl AC 2613B, cd Boschi, attualmente al vaglio del Parlamento, relativamente alla riformulazione degli art. 73 e 134 Cost. con l'introduzione del ricorso preventivo alla Corte costituzionale per le leggi *"che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"*. Non possono trascurarsi gli effetti sistemici che tale riforma svolge sul giudizio costituzionale, giacché di fatto l'introduzione del sindacato preventivo estende e di molto la portata dell'intervento giurisdizionale, non solo perché quest'ultimo si eserciterebbe sull'intera legge anche al di fuori dei motivi dedotti ¹⁰¹, ma soprattutto perché non avverirebbe il timore di produrre i vuoti normativi tipici delle decisioni di annullamento. Ma a questo punto il giudice costituzionale disporrebbe di argomenti, istituti e tecniche (si pensi solo ad indicazioni di fini da raggiungere) che in qualche modo potrebbero passare nel giudizio sulle leggi elettorali già in vigore.

Va riconosciuto in proposito che già la Corte costituzionale, pronunciandosi circa la legittimità costituzionale di alcuni statuti regionali ¹⁰², ha evidenziato la necessità che in materia di forme di governo sia realizzato *"un assetto normativo unitario e compatto, in cui ciascuna previsione è assistita da una propria ragione costituzionale, e tutte si legano tra loro in un vincolo di coerenza sistematica"*.

Da ciò la possibilità di ricavare un *obbligo di coerenza* da parte del legislatore ordinario il quale, nell'intervenire nelle materie che - direttamente o indirettamente - influiscono sulla forma di governo (legislazione elettorale, legge sui partiti), deve seguire un modello unitario, tale da garantire il contemperamento degli interessi costituzionalmente garantiti, anche attraverso la predisposizione di opportuni pesi e contrappesi.

Per tutto questo va richiesto un intervento giurisdizionale di tipo "forte": non ci si può limitare ad un approccio "timido" alla materia elettorale, con il rischio che il richiamato dovere di coerenza si risolva di fatto in un "obbligo senza sanzione" per il legislatore, cui in ogni caso va ricordata la centralità di taluni principi.

Si è visto che il principio di coerenza informa e pervade l'intero ordinamento e per ciò stesso vincola l'azione di ogni potere pubblico ogni qual volta interviene sull'ordinamento medesimo per modificarlo ¹⁰³.

¹⁰¹ Sul punto cfr. S. CATALANO, *Prime riflessioni sul controllo preventivo sulle leggi elettorali inserito nella proposta di revisione costituzionale all'esame del Parlamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 maggio 2015, pag. 3, secondo cui *"sembrerebbe possibile, o forse persino logico, che il ricorso alla Corte, ancorché motivato su singoli profili, abbia l'effetto di consentire alla Corte l'esame di tutta la legge elettorale rispetto a qualunque parametro costituzionale"*

¹⁰² Corte costituzionale n. 394/2002 e n. 2/2004.

¹⁰³ Nel processo costituzionale espressione di tale principio – nella *pars destruens* – è, ad esempio, l'art. 27, l. n. 87/1953, secondo cui la declaratoria di incostituzionalità di alcune può provocare l'illegittimità consequenziale di altre disposizioni. Il principio di coerenza, quindi, riveste un ruolo centrale per l'ordinamento tanto da consentire al giudice costituzionale di pronunciarsi *extra-petita* proprio al fine di garantire la tenuta logico-giuridica del sistema. Insomma, anche in sede processuale l'obbligo di coerenza della normativa di risulta è perseguito dall'ordinamento.

Se tale principio è così connaturato all'idea stessa di ordinamento, sì da essere applicato da sempre da tutti i giudici, compreso quello costituzionale, deve concludersi che esso debba, o comunque possa, trovare applicazione nella *pars costruens* e cioè in fase di edificazione dell'ordinamento, attraverso l'introduzione di istituti/disposizioni atti a mantenere l'unità del sistema.

Da ciò la considerazione che ogniquale volta il legislatore interviene in materie che costituiscono diretta attuazione del dettato costituzionale ¹⁰⁴, è necessario che esso si muova in un quadro coerente ed armonico e adotti ogni misura congruente e necessaria a garantire l'unità, ed in ultimo la tenuta costituzionale dell'ordinamento.

Ciò vale a maggior ragione per la materia elettorale, anche e soprattutto per l'incidenza, più volte rimarcata, che questa ha nella determinazione della forma di governo.

Ora, per ritornare all'*Italicum*, gli effetti negativi che potrebbe portare con sé tale legge - sbandamento delle minoranze ed inefficacia dell'azione delle opposizioni, scollamento sociale, incremento dell'astensione ed irresponsabilità politica ¹⁰⁵ - non sono tanto conseguenza dell'evoluzione del sistema verso un modello parlamentare "*a trazione governativa*", quanto piuttosto della mancata predisposizione all'interno della stessa legge di adeguati contrappesi. La considerazione secondo cui "*il Governo del leader non minaccia la democrazia*" ¹⁰⁶, è vera solo se ed in quanto all'interno dell'ordinamento siano predisposte adeguate misure volte a garantire la responsabilità e l'alternanza ¹⁰⁷.

Come si è visto, la legge elettorale, pur compiendo un passo verso l'adozione all'interno del nostro ordinamento di un modello di democrazia cd "maggioritaria", non va fino in fondo a tale scelta; ci lascia "*in mezzo al guado*" sospesi tra una democrazia che non è più consociativa e - al contempo - non è ancora maggioritaria.

In altre parole, il problema non è rappresentato dalla "svolta maggioritaria", più forte ed incisiva di quella compiuta nel 1993, quanto piuttosto dalla "*transizione a metà*" che questa legge elettorale cristallizza. Lo schema individuato dall'*Italicum*, più che contribuire a delineare un "modello italiano" ¹⁰⁸ di parlamentarismo maggioritario, rischia di dare origine ad

¹⁰⁴ Sul punto cfr. L. STURZO, *Leggi elettorali e istituzioni democratiche*, prefazione a M. CERUTTI - M. PIZZARI - G. SCHEPIS, *Codice elettorale*, Empoli, 1951, secondo cui "*dopo la Costituzione, la più importante nell'ordine istituzionale è la legge elettorale. Con questa si dà vita, validità e moto agli organi rappresentativi di un paese*".

¹⁰⁵ V. TONDI DELLA MURA, *La fiducia e l'Italicum: dal "primato della politica" al "primato dei meccanismi elettorali"*, in *Osservatorio AIC*, maggio 2015.

¹⁰⁶ M. SALVATI, "*Il governo del leader non minaccia la democrazia*", *Corriere della Sera*, 1 maggio 2015.

¹⁰⁷ Sul punto cfr. B. CARAVITA, *Sistema dei Partiti e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, 25 marzo 2015 secondo cui "*un sistema politico funzionante richiede leadership, limitate da adeguati contropoteri, ma in grado di dirigere il paese e di governarlo, fronteggiando le sfide molteplici che si pongono ad economie mature, per poi rispondere democraticamente al corpo elettorale*".

¹⁰⁸ Prassi contestata da C. FUSARO, *Le critiche al ballottaggio dell'Italicum o del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale attraverso il premio alla lista*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 giugno 2015.

un sistema ibrido, nel quale né l'alternanza né la responsabilità politica risultano essere adeguatamente garantite ¹⁰⁹.

L'*Italicum*, in altre parole, manca delle disposizioni costituzionalmente consequenziali alla forma di governo che contribuisce a delineare.

Ciò spinge a richiedere al Parlamento la correzione della legge elettorale al fine di garantire la coerenza del sistema. Diversamente dovrà essere la stessa Corte a intervenire sulla materia elettorale, specie se sarà approvato il ddl Boschi che prevede la possibilità per qualificate minoranze parlamentari di richiedere il giudizio sulle leggi elettorali adottate nell'attuale legislatura, cioè a dire proprio l'*Italicum*.

In ogni caso, investita in via incidentale o in via diretta ¹¹⁰, la Corte è onerata del compito di portare a compimento il percorso del quale la sentenza n. 1/2014 è solo l'inizio. Il *genius saeculi* chiama tale istanza giurisdizionale a farsi custode della coerenza e della ragionevolezza dell'ordinamento elettorale ¹¹¹, quasi a fare da pungolo nel sollecitare il legislatore - cioè a dire, in concreto i decisori politici - ad adottare le misure costituzionalmente consequenziali alla cd. scelta maggioritaria intrapresa con l'*Italicum*, in modo tale da garantire l'alternanza e la responsabilità politica dei soggetti al governo, oggi non adeguatamente assicurate dal sistema elettorale configurato ¹¹²; pena la declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni che danno origine alle asimmetrie rilevate. D'altronde, se un qualche insegnamento la sentenza n. 1/2014 ha impartito al legislatore, è che l'adozione di soluzioni sbilanciate/incoerenti/irragionevoli comporta sempre l'illegittimità delle stesse ed il "ritorno indietro" all'impianto proporzionale (con quanto esso significa a carico come a vantaggio di tutto il ceto politico).

¹⁰⁹ Così G. SCACCIA, *op. cit.*, pag. 23 secondo cui quella approvata nella XVII legislatura è una "*riforma che vuole mutuare dal presidenzialismo capacità decisionale, stabilità ed efficienza ma non ne riproduce i contrappesi ed i bilanciamenti*".

¹¹⁰ E certo non è indifferente assegnare alle minoranze l'iniziativa del giudizio costituzionale, giacché ciò aumenta di per sé i poteri delle opposizioni, anche se attrae con forza la Corte nel circuito politico.

¹¹¹ Malgrado la riluttanza manifestata al tempo dal Presidente Criscuolo proprio sull'opportunità di introdurre il giudizio preventivo, e di conseguenza estendere la cognizione del giudice costituzionale, sulle leggi elettorali, cfr. *Repubblica*, 12 marzo 2015.

¹¹² Nel testo si allude al meccanismo delle pronunce c.d. additive di principio, perché si è consapevoli della difficoltà per il giudice di intervenire in materia elettorale con decisioni *lato sensu* manipolative, anche le volte in cui l'intervento medesimo risulti obbligato. Al giudice costituzionale risulterebbe "complicato", ad esempio, stabilire la misura del premio di minoranza; per questo nel testo si afferma che la soluzione giurisdizionale a quel punto potrebbe passare per la dichiarazione di incostituzionalità della scelta maggioritaria incoerente e, quindi, per l'annullamento del "vantaggio" assegnato ad un (solo) soggetto politico. Ciò che non soddisfa allo stato dell'attuale confronto politico è la "misurazione" delle singole soluzioni predisposte nell'*Italicum* alla stregua di quella sorta di "minimo" esposto da Corte costituzionale n. 1/2014, come se quest'ultimo fosse da ritenere definitivo ed immutabile e non si potesse richiedere al legislatore elettorale il perseguimento di obiettivi più elevati di razionalità-congruenza, come di agevolare la circolazione delle *elite* dirigenti.