

14 GENNAIO 2015

Per un nuovo sistema elettorale:  
la legge della Corte, la legge del  
Parlamento, la legge dei partiti

di Sandro Staiano

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Napoli Federico II



# Per un nuovo sistema elettorale: la legge della Corte, la legge del Parlamento, la legge dei partiti

**di Sandro Staiano**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Napoli Federico II

**Sommario:** **1.** La Corte costituzionale primo motore immobile della legge elettorale. **2.** I progetti di legge elettorale come proiezione del sistema partitico. **3.** Problemi di diritto intertemporale.

## **1. La Corte costituzionale primo motore immobile della legge elettorale**

Il dibattito su una nuova legge elettorale in Italia, che ristagnava, ha ricevuto potente impulso, ed è stato in larga parte determinato nei contenuti, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014.

Con tale decisione, il giudice delle leggi, dichiarando l'intento di dare effettività e sostanza al diritto di elettorato attivo, ha lasciato permeare il consolidato assetto dell'accesso alla Corte, per l'innanzi ancora segnato dall'impronta originaria e fedele all'ispirazione delle leggi che lo hanno disegnato come ascrivibile al tipo incidentale, da una forma di ammissione diretta al giudizio di legittimità, la quale è subito apparsa densa di problemi.

Vi sono problemi che attengono alla tenuta complessiva del sistema di giurisdizione costituzionale (e alla compattezza della sua ricostruzione dogmatica, di cui dovrebbe forse farsi maggior conto), poiché la Corte è stata subito investita di altre questioni di legittimità, riferite a leggi elettorali regionali, con ordinanze di rimessione le quali, quanto alla rilevanza, si limitano a qualificare, con una sorta di clausola di stile, l'azione come «di accertamento» o come «di accertamento costitutivo» (della lesione del diritto costituzionalmente protetto): è facile immaginare quali sarebbero le conseguenze se per questa via si pervenisse a ritenere che si abbia



incidentalità, e dunque ammissibilità del giudizio costituzionale, per il solo fatto che vi è formalmente l'onere della riassunzione davanti al giudice *a quo* dopo la pronuncia della Corte. Il passaggio per il giudice comune sarebbe ridotto a un visto di ingresso automatico al giudice delle leggi, con un conseguente carico sulla giurisdizione costituzionale ben difficile da sostenere.

Né può valere a rassicurare in proposito, anzi conferma le difficoltà, la proposta estenuazione ermeneutica dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, in forza della quale viene ravvisata una diversità di regime giuridico tra il caso di accesso alla Corte costituzionale d'ufficio e il caso di accesso su istanza di parte, pervenendosi a ritenere che in questa seconda ipotesi non sia necessario il distacco tra *petitum* del giudizio principale e *petitum* innanzi al giudice delle leggi, sicché il problema di contrastare la *factio litis* si porrebbe solo innanzi al giudice comune, mentre alla Corte sarebbe precluso andare oltre il controllo esteriore sulla sufficienza della motivazione dell'ordinanza di rimessione. Su tale ricostruzione possono farsi due osservazioni. La prima: una così radicale diversità nel regime giuridico dei due modi di accesso non sembra compatibile con la piena identità di disciplina apprestata dall'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948, in conformità alla quale deve essere interpretato il richiamato art. 23 della legge n. 87 del 1953. La seconda: se anche si volesse ammettere diverso avviso, si dovrebbe pervenire a conseguenze opposte. Proprio l'art. 23 della legge n. 87 del 1953, invero, esplicita il requisito della rilevanza, rendendo perciò necessaria la motivazione in ordine a esso, solo con riferimento al caso dell'istanza di parte (il giudice *a quo* dispone l'accesso «qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale»: art. 23, c. 2), sicché, a tutto concedere, lo scrutinio della Corte dovrebbe essere ritenuto più penetrante in questa ipotesi piuttosto che nell'ipotesi di questione sollevata d'ufficio, ove verrebbe in luce solo il requisito della non manifesta infondatezza, e non viceversa. Ma va soprattutto osservato che l'incrinatura nella tenuta del sistema deriva dalla propensione inflattiva dei giudici comuni nell'accesso alla Corte, la quale è effetto dell'assunzione da parte dei medesimi del compito «storico» di rimuovere le «zone franche» dal controllo di costituzionalità a fini sostanziali di giustizia. E, di certo, la richiamata soluzione ermeneutica andrebbe in senso opposto all'esigenza di contrastare tale fenomeno.

Vi sono poi problemi che attengono ai limiti intrinseci all'opera che la Corte costituzionale può compiere per conformare in positivo una legge costituzionalmente necessaria - qual è la legge elettorale - con lo strumento dell'accoglimento parziale.

Con precipuo riferimento a questo secondo novero di questioni (sul primo - l'erosione dell'incidentalità - v'è solo da augurarsi che vengano ripristinati i tratti tipici del sistema, considerando la sentenza n. 1 del 2014 come il frutto unico di uno stato di eccezione), la



decisione della Corte ha dato luogo a una disciplina «quasi-autoapplicativa», la cui messa in opera richiederebbe una normazione ulteriore, che, potendo essere secondo la Corte medesima di rango regolamentare, si muoverebbe su un confine sottile con l'illegittimità per incompetenza della fonte, non essendovi dubbio che sarebbe fuori della logica del sistema una legge - anche in forma di normativa di risulta - che non disciplinasse organicamente e compiutamente il funzionamento della formula elettorale (o che non potesse interpretarsi in tal senso).

Poi la Corte, nel motivare l'illegittimità parziale, ha stabilito anche, indirettamente, i contenuti preclusi a una nuova legge elettorale, non di produzione giurisprudenziale, ma decisa dal Parlamento. Tali contenuti sono stati variamente ricostruiti dai commentatori della sentenza n. 1 del 2014, in una gamma ampia di posizioni articolate tra i punti estremi dell'addotta necessità di imprimere alla formula elettorale connotati di spiccata proporzionalità e letture per quanto possibile riduttive dei limiti ricavabili dalla decisione. Posizioni accomunate dal convincimento che ormai, una volta giudicato ammissibile l'accesso incidentale con riferimento alla leggi elettorali, la Corte abbia acquisito una sorta di funzione di controllo permanente su di esse (assunto, questo, non immune da dubbi, poiché, quanto all'ammissibilità, la sentenza n. 1 del 2014 rappresenta una vistosa cesura nella giurisprudenza costituzionale, agganciandosi a un solo lontanissimo precedente non perfettamente in termini, e poiché la Corte non ha mai esitato, quando lo ha ritenuto necessario o utile sotto l'incalzare dei fatti, a produrre aggiustamenti o anche radicali *revirement* nei propri orientamenti, sentendosi unicamente vincolata a dichiarare e a motivare il mutamento di indirizzo).

A rendere più complesso il quadro, v'è il fatto che la progettazione legislativa parlamentare della nuova legge elettorale si è intrecciata con il procedimento di revisione costituzionale inteso a differenziare il bicameralismo rendendo indiretta l'elezione del Senato della Repubblica. Si è conseguentemente ritenuto di dover introdurre solo una legge per l'elezione della Camera dei deputati, «scommettendo» sulla conclusione di entrambi i procedimenti - quello ordinario e quello di revisione - prima della fine della legislatura. La «scommessa» vorrebbe essere «calcolata», nel senso che, nel complesso disporsi dei rapporti di forza politici, si è ritenuto di poter attivare una pressione positiva sui decisori parlamentari, pressione consistente nella necessità di scongiurare uno scenario di disarticolazione del quadro normativo, di modo che i due obiettivi - legge elettorale e revisione costituzionale - si sostengano reciprocamente nelle sequenze di approvazione. Ma è evidente che la posta potrebbe anche non essere conseguita, in una fase di grande fluidità delle relazioni politico-parlamentari quale quella attuale, e la ricercata sinergia



rovesciarsi in un blocco della decisione in uno dei due ambiti in gioco (o in entrambi, con la completa dissipazione delle energie parlamentari impiegate).

Lo scenario peggiore sarebbe quello dell'approvazione di una nuova legge elettorale per la Camera dei deputati, alla quale seguisse lo scioglimento delle Camere prima dell'approvazione della revisione del bicameralismo, imponendo di svolgere elezioni con due formule elettorali assai diverse per i due rami del Parlamento: l'una derivante dalla decisione parlamentare, l'altra - per il Senato - derivante dalla decisione della Corte costituzionale. Si è perciò proposto il tema di una disciplina intertemporale per il periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della nuova legge elettorale e l'approvazione della revisione costituzionale, assoggettata a una sequenza più complessa e più lunga.

V'è poi un'altra, più generale considerazione da svolgere, che attiene al contesto partitico.

La vicenda della progettazione della legge elettorale si è dipanata mentre veniva a compimento una rimarchevole trasformazione del sistema dei partiti, poiché questo è rapidamente passato da un assetto differenziato – in cui coesistevano forme di partito «nazionale oligarchico» e forme di partito «personale nazionale» e «personale regionale», queste ultime connesse al partito nazionale oligarchico o al partito personale nazionale con legami più o meno forti, di tipo «federale» o «confederale» – a un assetto omologato intorno al modello del «partito personale». Anche il partito che aveva conservato la forma «tradizionale» – attualmente il maggior partito presente in Parlamento, il PD – si è, invero, conformato a tale modello, divenuto così dominante e pressoché esclusivo tra le forze che competono più direttamente per il governo.

Questa trasformazione rimarca un effetto molto diretto nel dibattito sulla nuova legge elettorale, perché muta i fattori del «calcolo» che i partiti possono compiere circa la convenienza – cioè circa le possibilità di prevalenza o di successo nella competizione elettorale, ma anche circa le possibilità di rafforzamento delle *leadership* di partito sia attraverso la scelta dei candidati sia con la determinazione e la fidelizzazione degli eletti – della formula elettorale prefigurata (che poi tale «calcolo» possa risultare, per vari motivi, fallace, poiché v'è una complessa relazione tra percezione della formula elettorale e dei suoi effetti da parte dell'elettorato, aspettative dei partiti e tempo intercorrente tra introduzione della formula e svolgimento effettivo delle elezioni, è osservazione ragionevole benché pretermessa, e tuttavia ciò non toglie che il «calcolo» venga sempre compiuto, poiché quella elettorale è la legge che meno di tutte si ritiene di poter approvare sotto il «velo d'ignoranza»).



## **2. I progetti di legge elettorale come proiezione del sistema partitico**

Questo essendo lo scenario complessivo, trova spiegazione il mutamento di segno della proposta di nuova legge elettorale proveniente dal Governo.

Dapprima, il disegno di legge era piuttosto pedissequamente conforme ad alcune puntuali indicazioni della Corte, prevedendo: liste bloccate «corte», per consentire una maggiore riconoscibilità dei candidati da parte dell'elettorato; premio di maggioranza con soglia minima (in ossequio all'orientamento della Corte, 37 per cento); eventuale ballottaggio tra coalizioni, con soglie del 12 per cento in caso di partiti coalizzati e dell'8 per cento in caso di partito non coalizzato; soglia del 4,5 per cento, di accesso al riparto dei seggi da parte delle liste di ogni singola coalizione. L'effetto prevedibile – e plausibilmente perseguito – con la previsione di quest'ultima soglia era di incentivazione per le forze di minore consistenza a entrare nella lista maggiore, per evitare l'alea di essere escluse dalla sede della rappresentanza pur avendo contribuito al risultato conseguito dalla coalizione. Sulla base dell'esperienza, si poteva preconizzare una certa debolezza dei legami politici di coalizione - avendo essi radice nella pura convenienza elettorale - con effetti di instabilità della maggioranza parlamentare aggregata a sostegno del Governo. Tuttavia, questa previsione si sarebbe dovuta sottoporre alla prova dei fatti, per valutare quale influenza avrebbe potuto rimarcare sulla stabilità delle relazioni parlamentari il richiamato nuovo contesto partitico.

Nel complesso, si tendeva a produrre per via di formula elettorale un assetto bipolare, cioè a proiettare nella legge una visione delle relazioni politiche orientata di fatto al bipolarismo (con significative ma moderate differenziazioni quanto alle relazioni interne a ciascun polo). Tanto più intravedendosi i prodromi di una crisi della terza forza (il M5S), allo stato non coalizzabile, che non riusciva a condurre a esito il necessario processo di istituzionalizzazione, crisi di cui non è dato ancor oggi prevedere la portata, ma che già si preannunciava severa.

I rapidi mutamenti in corso nel sistema dei partiti hanno poi indotto a cambiare orientamento.

La sentenza della Corte costituzionale, piuttosto che come intesa a dettare puntualmente le soluzioni da recepire con legge a costo di una faticosa e controversa esegesi dei suoi contenuti, ha incominciato a essere assunta come base generale, come riferimento di principio da tenere presente nella scrittura della nuova normativa elettorale. Si è, per tale via, pervenuti a proporre l'attribuzione del premio alla lista e non più alla coalizione e a innalzare la soglia minima al 40 per cento, mentre quella per l'accesso al riparto è stata unificata al 3 per cento (non essendovi più, ovviamente, distinzione tra accesso al riparto del singolo partito e accesso al riparto della coalizione).



La confluenza nella forza maggiore continua a essere incentivata - e, in questo caso, si tratta di confluenza nella lista, non nella coalizione - poiché le forze minori avrebbero innanzi la prospettiva di un peso parlamentare molto limitato nel caso in cui corressero da sole, in quanto al partito vincente, in prima battuta o in fase di ballottaggio, è assicurata una maggioranza di seggi superiore a quella assoluta (dovrebbe essere del 54 per cento). Tendenzialmente, dunque, si dovrebbe prefigurare un assetto bipartitico, sempre dando per plausibili un processo piuttosto rapido di disarticolazione della terza forza e una capacità di attrazione sulle componenti liberate in tale processo da parte dei due altri partiti maggiori (o soprattutto da parte di uno di essi). Quale che sia la fondatezza di un tale calcolo, la legge progettata raccoglie e dà forma a una valutazione negativa sull'esistenza stessa di terze forze di significativa dimensione, considerata un fattore di instabilità e di regressione in una concezione «ordinata» della democrazia dell'alternanza.

Quel che maggiormente rileva, la formula elettorale più recentemente proposta corrisponde pienamente ai connotati di un contesto dominato dal modello del partito personale, poiché - oltre che conferire alla radicalizzazione bipartitica del sistema, che è sempre fattore di personalizzazione della competizione per il governo - prefigura soluzioni tutte intese al rafforzamento delle *leadership* monocratiche di partito.

Ogni singolo *leader* potrà, infatti, consolidare la sua posizione, sia nell'apparato partitico sia nelle proiezioni parlamentari di esso, attraverso la designazione dei capilista (i quali risulteranno sicuramente eletti fino a un massimo di cento per ogni partito, uno per collegio). Vero è che la rilevanza di questo potere dovrebbe essere parzialmente attenuata, nelle intenzioni del legislatore, dal sistema delle preferenze. Tuttavia, ciò varrebbe solo per i partiti maggiori e specie per quello vincente, cioè per i casi di significativo superamento di quota cento eletti. Ma, soprattutto, le sorti della lotta per le preferenze, che inevitabilmente si aprirebbe all'interno di ciascun partito, potrebbero essere determinate in modo decisivo dal *leader* e dai suoi apparati (per inciso, in proposito, il tenace sostegno dato alla reintroduzione su larga scala delle preferenze nel sistema elettorale italiano è singolarmente immemore delle distorsioni cui esse si sono storicamente prestate - strumento di controllo del voto da parte degli apparati clientelari e da parte della criminalità organizzata in molte aree del Paese, non solo meridionali - e dunque non consapevole delle distorsioni cui possono ancora prestarsi nel nuovo contesto partitico, e delle ragioni che, il 9 giugno 1991, furono alla base della pronuncia referendaria che le ridusse a una, obiettivo parziale rispetto all'abolizione totale, ma scelto perché unico conseguibile nei modi della manipolazione che il referendum abrogativo, per come è disciplinato in Italia, impone).



Ancora, un effetto di concentrazione e unidimensionalità del potere deve essere ascritto al meccanismo del ballottaggio nazionale, prefigurato dalla nuova proposta, che condurrebbe alla maggiore personalizzazione della competizione politica tra i *leader* dei partiti (personali), e darebbe il significato dell'adesione plebiscitaria alla manifestazione di volontà espressa dall'elettorato attraverso il voto. Se, invero, si considera il caso della Francia – essendo quello francese l'ordinamento in cui ha attecchito la formula del doppio turno con ballottaggio, per ragioni storiche e per ragioni che attengono a caratteristiche molto specifiche del sistema partitico, caratteristiche impresse e consolidate a partire dall'esperienza gollista del 1959 e in forza dell'esito del referendum del 1962, favorevole all'elezione diretta del Presidente della Repubblica – si può valutare che per le elezioni dell'Assemblea nazionale il ballottaggio è di collegio, mentre il ballottaggio nazionale è previsto solo per l'elezione del Presidente della Repubblica. Il ballottaggio nazionale si colloca cioè nell'ambito della componente presidenziale di una forma di governo intermedia tra presidenzialismo e parlamentarismo.

La trasposizione del ballottaggio nazionale in Italia, nel contesto politico ormai dominato dal modello del partito personale, avrebbe l'effetto di una mutazione della forma di governo per via di legge elettorale piuttosto che di revisione costituzionale, provocandone la torsione monocratica.

Ora, se si guarda alle intenzioni del legislatore, sembra di poter rilevare tra i *framer* (potenziali) della nuova legge elettorale e tra i mentori del progetto un misto di consapevolezza e di azzardo non calcolato.

Il modello, invero, presenta una certa «aria di famiglia», perché – fatta la tara delle ovvie diversità tecniche – ricorda da vicino quello dell'elezione diretta del Sindaco nei Comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti dopo la legge n. 81 del 1993 (i cartelli elettorali che si costituiscono per tali competizioni, spesso rimpinguati con liste civiche, sono in realtà i «partiti elettorali» dei candidati alla carica di Sindaco, e il Sindaco eletto domina le formazioni presenti in Consiglio comunale per il tramite bensì della regola *simul stabunt simul cadent*, ma anche avendo largamente determinato l'elezione dei consiglieri sia con la selezione delle candidature sia con l'orientamento delle preferenze). Torna insomma l'idea del capo del Governo come «Sindaco d'Italia», fondata sul convincimento che quella del 1993 fu una «grande legge», di razionalizzazione del contesto partitico locale, con benefici influssi sull'efficienza del sistema, e sorretta dall'idea che «vera» democrazia sia la democrazia di investitura (o almeno prevalentemente tale). Un convincimento, questo, fatto della dura materia di cui sono fatte le ideologie, che non ha bisogno del sostegno di analisi empiriche, e che resiste alle repliche dei fatti



(spesso anche di natura giudiziaria), i quali segnalano i problemi derivanti da un assetto monocratico non compensato adeguatamente con istituti partecipativi e con la definizione di efficaci controlli eteronomi sugli atti, problemi ingigantiti quando il modello è stato trasposto, nelle sue linee di fondo, ad altri soggetti di autonomia, quali le Regioni.

Di questi esiti vi è sicuramente consapevolezza. Anzi essi sono visibilmente perseguiti con piena cognizione di causa.

Ma ecco l'azzardo non calcolato: si tratterebbe, nuovamente, di una traslazione da un contesto territorialmente e funzionalmente limitato a un contesto più ampio (come è avvenuto per le Regioni), ma stavolta si tratterebbe del contesto nazionale, ove è in gioco una ben diversa dimensione del potere. La forma di governo che potrebbe risaltarne – segnata dalla preminenza della persona del capo dell'Esecutivo, dalla concentrazione in essa di un potere unidimensionale, e dalla riduzione del Parlamento (in un assetto sostanzialmente monocamerale, secondo gli auspici) a sede di registrazione dell'indirizzo politico del Governo e di apprestamento della strumentazione legislativa atta a metterlo in opera, anche in forza della funzione omologante del partito personale – sarebbe esposta, per i suoi stessi caratteri strutturali, al disallineamento dalla forma di Stato.

Che in ciò vi sia un azzardo sembra percepito dai sostenitori del processo di «riforma»: lo dimostrano le retoriche del «nuovo» e del «cambiamento» agitate contro il «conservatorismo» degli oppositori e dei tiepidi, da battere a ogni costo, anche a costo di varare soluzioni affidate a dinamiche politiche indistinte e non pienamente prevedibili nei loro sviluppi. Non è altrettanto certo che vi sia identica percezione – dunque calcolo, cioè valutazione razionale – della rottura che ne potrebbe derivare nell'ordinamento costituzionale, e delle possibili conseguenze permanenti nella forma di Stato. E invece un tale calcolo sarebbe necessario. Se si guarda alla storia recente delle istituzioni europee e in specie al caso francese, le cui connotazioni vengono in discorso perché a vario titolo riecheggiate nelle proposte di legge elettorale che si vanno affermando, si può rilevare che con il già richiamato referendum voluto dal generale De Gaulle e celebrato il 28 ottobre 1962, si ebbe bensì una rottura della Costituzione, dalla quale conseguì la «presidenzializzazione» della forma di governo (l'azzardo, consapevole), ma poi il sistema riuscì a conservare i suoi tratti di democraticità, perché la drastica semplificazione del sistema dei partiti, da quella riforma derivante, non precluse le possibilità dell'alternanza né occluse i canali della partecipazione politica, in quanto si collocava in una forte società plurale e in una tradizione democratica salda, sicché essa non fu un fattore di erosione della forma di Stato, ma ne divenne un punto di forza (il calcolo, riuscito). E quest'assetto ha resistito poi a molte prove, con la forza



di coesione di un comune «spirito repubblicano»; da altre, assai impervie, è oggi atteso, poiché l'ordinamento francese è innanzi alla necessità, ricorrente nella storia delle istituzioni politiche, di conciliare la propria democraticità e la difesa della propria integrità e sicurezza.

La domanda da porsi è intorno ad un'analogha capacità del sistema italiano di assorbire oggi un mutamento della forma di governo altrettanto profondo, in un contesto sociale frammentario, fratturato, connotato da diseguaglianze crescenti, estenuato da una recessione economica di lunghezza inusitata, con un sistema politico attraversato da linee di conflitto frastagliate e non sempre visibili o comprensibili. Su questo occorrerebbe un calcolo, che però manca.

È bene chiarire: in Francia, nel 1962, fu consumata un'assai grave violazione della legalità costituzionale, perché fu introdotta una revisione costituzionale in forme non consentite, facendo ricorso improprio all'art. 11 della Costituzione, che avrebbe consentito soltanto il referendum su progetti di legge riguardanti l'«organizzazione dei pubblici poteri».

La nuova legge elettorale italiana, per come si va configurando, non presenta certo profili di illegittimità costituzionale di questa portata. Anzi, a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, e poi nel dibattito pubblico in generale e politico in ispecie, fino alle prese di posizione di certo «costituzionalismo militante» (ove militanza fa aggio su costituzionalismo), si deve rilevare un eccesso di richiami alla categoria dell'illegittimità costituzionale, soprattutto quando si assume a parametro il criterio della ragionevolezza tratto dall'art. 3 Cost. in un'accezione molto dilatata e, in ultima istanza, assai poco conformativa, dunque suscettibile di libera applicazione in sede giurisdizionale.

Tuttavia, nell'attuale situazione italiana, la combinazione tra trasformazione del sistema partitico e nuova formula elettorale potrebbe condurre, per vie legali, a esiti di restrizione del carattere democratico dell'ordinamento. Paradossalmente, in ragione dei fattori di contesto, la violazione del procedimento di revisione costituzionale prodotta in Francia nel 1962 avrebbe così avuto effetti meno laceranti di quelli provocati oggi in Italia con una legge conforme a Costituzione, innanzi al medesimo problema: ristrutturare il sistema dei partiti e, in connessione, razionalizzare la forma di governo.

I prodromi di un tale scenario sono forse già ravvisabili nel «metodo delle riforme» che si è andato affermando. I contenuti della legge elettorale e della revisione costituzionale vengono concordati tra i capi del maggior partito di governo (il PD) e del maggior partito di opposizione idoneo a partecipare al dibattito politico (FI soltanto: si è detto della difficoltà del M5S nel portare a esito il proprio processo di istituzionalizzazione), in una sede denominata «Patto del Nazareno» (il lemma farebbe pensare a un unico atto stipulativo; in realtà si tratta di una sede



permanente, anche se, per coerenza lessicale, gli incontri periodici resi noti vengono denominati «rafforzamento del Patto»).

Non si è innanzi al modulo consueto di confronto tra capipartito tante volte sperimentato nella storia della Repubblica. Infatti: si tratta di una sede fortemente istituzionalizzata; essa comprende due capi di partiti personali, cioè di partiti «nella forma del *leaders*», sicché le determinazioni da essi assunte pretermettono nella sostanza i rispettivi organi di partito, ridotti a registrare e a eseguire le risultanze del Patto (la drammatizzazione mediatica del dibattito interno nulla toglie all'incoercibilità delle determinazioni predefinite); le stesse Camere parlamentari divengono sedi di registrazione, poiché il Patto assicura un consenso parlamentare trasversale che rende ininfluenti i casi di *rebellion* nei gruppi di maggioranza. Il «Patto del Nazareno» è cioè il banco di prova di quell'assetto della forma di governo determinato da un contesto bipartitico, a forte concentrazione e unidimensionalità del potere, che è nella prefigurazione dei disegni di legge, elettorale e costituzionale.

### **3. Problemi di diritto intertemporale**

Anche il dibattito sulla cosiddetta «clausola di salvaguardia» reca il segno di tutto questo, delle forme di produzione legislativa prescelte, del metodo per metterle in opera.

La naturale asimmetria temporale tra approvazione della nuova legge elettorale (per la sola Camera dei deputati) e riforma del Senato renderebbe concreta la possibilità di svolgimento di elezioni parlamentari con formule assai diverse nei due rami del Parlamento. Come si accennava, ciò ha proposto la questione di una disciplina intertemporale.

In proposito sono state espresse posizioni intese a non attribuire soverchio peso all'eventuale diversità nella composizione delle due Camere derivante dalla diversità di formula, poiché, si osserva, diversità di questo tipo vi sono sempre state nell'intera storia della Repubblica. Il dibattito ha assunto toni assai aspri soprattutto quando in esso ha fatto ingresso il tema della illegittimità costituzionale di una legge elettorale per la Camera rimarchevolmente diversa da quella applicabile al Senato. E, invero, la stanca riproposizione di eccezioni siffatte non sembra poter più trovare campo.

Invece, alle posizioni «riduttiviste» posso essere mosse obiezioni su un piano diverso. Anzitutto, osservando che, se in passato diversità di formula tra i due rami del Parlamento vi sono state, esse non hanno mai presentato l'accentuata divaricazione prospettabile oggi: la formula risultante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, per il Senato, e la formula prefigurata dal disegno di legge in discussione in Parlamento, per la Camera, obbediscono a logiche radicalmente



diverse, si propongono obiettivi diversi, presuppongono diversi sistemi di partito. La prima è accentuatamente proporzionalistica e guarda a un sistema multipartitico, debolmente semplificato. La seconda è maggioritaria con correttivi moderati e presuppone o incentiva un sistema tendenzialmente bipartitico. E si può legittimamente ritenere, considerando i contenuti del dibattito politico e scientifico, che siano a confronto due concezioni diverse della democrazia. Sul piano più strettamente funzionale, poi, occorre considerare che le diversità di formula e le conseguenti diversità nella composizione politica delle due Camere vedevano in passato assai ridotti i loro effetti in forza della capacità unificante dei partiti politici. E invero gli esiti disfunzionali delle diversità si sono manifestati quando tale capacità unificante si è dimostrata cedente.

Da questo punto di vista, se ci si prefigura uno scenario di applicazione delle due diverse formule con il sistema partitico attuale, non è disagevole prevedere una Camera con un partito personale vincitore capace di proiettare quasi senza residui nella sede della rappresentanza il dominio del *leader* e una seconda forza egualmente compatta e necessariamente alternativa (più forse una terza forza, di consistenza non valutabile, ma presumibilmente di scarsa influenza nel gioco delle relazioni parlamentari). E prevedere, invece, un Senato in cui trovino campo tutte o quasi tutte le fratture interne ai partiti personali dominanti la Camera; Senato che diventerebbe dunque, non solo la sede in cui rimettere in discussione i rapporti di forza interni al partito, ma anche la ridotta nella quale apprestare la resistenza più strenua contro la riforma stessa della seconda Camera, facendo di tale resistenza una «questione democratica».

Una normazione intertemporale appare dunque non rinunciabile.

Una prima soluzione proposta è stata la clausola di rinvio dell'entrata in vigore fino all'approvazione della riforma del Senato. Anche con riferimento a essa sono stati adottati dubbi di costituzionalità, per essere l'efficacia della legge fatta dipendere da un evento futuro e incerto. Ma non ci sono argomenti né teorici né dogmatici capaci di dare pregio al rilievo.

Avviso migliore sarebbe tuttavia introdurre una clausola di richiamo in vigore delle leggi 276 e 277 del 1993, per farne applicazione eventuale in caso di scioglimento delle Camere prima della riforma costituzionale del Senato (per fine naturale o anticipata della legislatura). Sarebbe avviso migliore perché quelle due leggi costruiscono formule elettorali già sperimentate e sicuramente applicabili (né è escluso che il provvisorio richiamo in vigore possa accompagnarsi a un correttivo, suggerito dall'esperienza, quale l'abolizione dello scorporo, che darebbe al sistema connotazioni più spiccatamente maggioritarie), mentre le formule scaturite dalla sentenza della Corte costituzionale presentano incertezze applicative. E sarebbe avviso migliore perché si tratta



di norme prodotte pur sempre nel circuito della rappresentanza politica e non interamente costruite in sede giurisdizionale. In proposito, ci si può chiedere perché la Corte costituzionale, una volta deciso di dar corso all'accesso sulla legge elettorale, con i conseguenti contraccolpi in un sistema fondato sull'incidentalità, non abbia ritenuto di pervenire alla dichiarazione di illegittimità totale della legge 270 del 2005, precisando che, avendo essa operato con tecnica novellistica sul testo delle leggi del 1993, una volta privata di efficacia avrebbe ridato campo a queste ultime: percorso assai meno accidentato e incerto di quello conducente a rimodellare la formula a colpi di dichiarazioni di illegittimità parziale, e sicuramente meglio compatibile con l'ordine dei poteri, perché inteso a rinvenire nel sistema normativo costruito in sede politica le soluzioni alternative a quelle giudicate illegittime, piuttosto che avventurarsi nella costruzione autonoma di una formula elettorale sostanzialmente nuova operando per ritagli e facendo affidamento sulla organicità e coerenza della normazione di risulta.

Terza soluzione – quella prospettata più di recente – è introdurre una clausola di rinvio dell'entrata in vigore a data fissa (primavera o autunno 2016), per un tempo entro il quale si ritiene possa ragionevolmente intervenire l'approvazione della riforma del Senato. In realtà questa opzione si pone su un piano diverso da quello in cui si collocano i problemi di diritto intertemporale che si sono andati profilando, non offrendo alcuna certezza in ordine alla prospettiva delle norme applicabili. Può valere come impegno – assunto in «sede Nazareno» – a non provocare elezioni anticipate prima di quella data (impegno peraltro *rebus sic stantibus*, perché se il maggiore partito di governo ritenesse conveniente procedere in qualunque tempo a elezioni con la formula scaturita dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, non esiterebbe a farlo). E, quanto al *dies ad quem*, sarebbe assai agevole differirlo: basterebbe un decreto-legge recante un nuovo termine, sicché l'incombere della scadenza non varrebbe a incentivare la riforma del bicameralismo; anzi la possibilità del differimento sarebbe un eccellente argomento per procrastinarla. Dominerebbe dunque l'incertezza. Tutto sarebbe nelle mani del Governo e sarebbe affidato alla contingente valutazione di convenienza della maggioranza che lo sostiene. Mentre la funzione del diritto intertemporale è quella di dare certezza e stabilità al diritto applicabile nel tempo intermedio.