

## Proporzionale corretto e bipolarismo

di Domenico Argondizzo

Sommario: I. Un inquadramento generale della legge elettorale; II. Collegio uninominale vs premio di maggioranza, sbarramento e voto di lista; III. Doppio turno (ovvero un bis di collegio uninominale) vs voto di preferenza e primarie; IV C'è di meglio della normativa di risulta del proposto referendum; V. Premio di maggioranza al Senato e forma di governo; VI. Governo di "salute pubblica" vs grande centro; VII. Premesse teoriche per la legge sui partiti; VIII. Indice Bibliografico sul tema del partito politico.

Premessa di metodo

Il mio intento è quello di argomentare la tesi che la via di uscita dall'impasse politica che attanaglia il sistema costituzionale italiano sin dal raggiungimento del suffragio universale maschile (cioè dal momento in cui - dal punto di vista astratto, salvo il genere femminile - si potrebbe parlare di una liberaldemocrazia), sia composta di due filoni di intervento:

1) una legge elettorale proporzionale con sbarramento al 5% (a tutti i fini e per qualunque attore politico, singola lista o coalizione), premio di maggioranza unico sul piano nazionale[1], eventuale e variabile (nella quantità di seggi in più che dà per raggiungere una quota degli stessi preordinata e fissa), unico voto su una unica scheda in cui siano indicate le liste o coalizioni che concorrono sia alla Camera che al Senato (ovviamente con il divieto del panachage);

2) una legge costituzionale sui partiti per garantire un controllo giuridico costituzionale sulla loro vita interna, sulla presenza di meccanismi minimi di tutela delle minoranze nei loro statuti, sul rispetto di queste garanzie nella formazione delle maggioranze nei vari momenti della vita del partito (tra cui la formazione delle candidature per le elezioni[2]), sulla validità (in base allo statuto del partito ma soprattutto in base ai valori di democrazia sanciti in Costituzione) delle decisioni prese dagli organi del partito, sulla presenza ed il rispetto di norme che garantiscano una certa rigidità dello statuto del partito (che non possa cioè essere modificato ovvero essere introdotte nuove norme con decisione a semplice maggioranza delle assemblee di sezione o nazionali); sulla garanzia, in sostanza, della possibilità che si succedano le maggioranze (e le loro rispettive élites) politiche all'interno del partito, in base al rapporto di trasmissione biunivoco tra partito e società politica. Su questo secondo filone rinvio al paragrafo apposito.

Ma perché lambiccarsi con astruse e certosine operazioni interpretative finalizzate ad ipotizzare la percorribilità di un intervento della Corte costituzionale[3] ovvero di un referendum manipolativo[4], entrambi supplenti del legislatore ordinario, ma pur sempre succedanei? Meglio per me è muoversi sugli istituti ormai vigenti e provare ad immaginare un loro diverso e miglior funzionamento solo se il legislatore facesse meglio il suo mestiere[5] (e lo farà). Ragione per cui mi muoverò prevalentemente a ragionare sulla resa di una ipotizzata prossima riforma (di cui saranno un po' ossessivamente ripetuti i capisaldi indefettibili). Mi troverò, quindi, a dialogare virtualmente con esimi cultori del diritto costituzionale su un piano diverso da quello che loro stessi tenevano presente quando hanno espresso le idee che richiamo ed a volte discuto. Ma quando, per difendere le proprie tesi critiche, si tende a generalizzare e ad astrarre dal caso specifico (nel caso di specie, la nuova legge elettorale, per come essa è fatta), ci si espone nella stessa misura alle osservazioni che si possono ricevere sul piano del principio. Ad ogni modo, metterò sotto i riflettori sia le osservazioni fatte dalla dottrina in concreto sia quelle in generale sui vari istituti della legge elettorale che toccherò.

I. Un inquadramento generale della legge elettorale[6]

La mia intenzione è quella di contribuire a chiarire i punti essenziali sul tema della legge elettorale. In una democrazia parlamentare sono due le fondamentali funzioni delle assemblee legislative: la prima è quella della rappresentatività del corpo elettorale; la seconda è quella della efficienza dell'organo deliberante (sia per la produzione normativa sia per il mantenimento del nesso fiduciario con l'esecutivo). Metto al bando le affermazioni salomoniche del tipo: "ogni sistema elettorale funziona in un dato contesto sociopolitico", "non si può dire a priori quale sia il sistema elettorale

migliore"; il sistema proporzionale a scrutinio di lista (con o senza preferenza), con premio di maggioranza (solo eventuale e di entità variabile, al fine esclusivo di garantire l'ottenimento di un ragionevole margine oltre la maggioranza assoluta dei seggi), unico voto su unica scheda congiunta per Camera e Senato, e sbarramento, è quello che più risponde contemporaneamente alle due esigenze della efficienza e della rappresentatività[7]. Sulla rispondenza alla esigenza democratica della rappresentanza, basti dire che è connaturato all'idea stessa di rappresentanza politica il concetto della proporzionalità, permettendo questa di fare una fotografia veridica della società[8]. Per quanto riguarda la rispondenza alla esigenza dell'organo di avere una maggioranza di programma per legiferare e per governare, il meccanismo del premio permette di correggere, se serve, questa fotografia, quando il corpo sociale non esprime da sé, spontaneamente, un indirizzo politico maggioritario. Sia consentita una breve riflessione sulla situazione delineatasi dopo il voto del 2006: il meccanismo elettorale non ha dato con certezza matematica la costituzione di una maggioranza di governo, fosse pure per un solo voto di scarto tra i due schieramenti nel computo a livello nazionale. In questa situazione si fa affidamento su istituti residuali e simbolici, quali le figure dei senatori a vita[9]. La legge elettorale deve poter garantire automaticamente il funzionamento del sistema istituzionale e non produrre potenzialmente situazioni di stallo[10].

Stante poi la caratteristica "perfetta" del nostro bicameralismo[11], il cui mantenimento è per me augurabile rispetto al bicameralismo differenziato (l'ottimo assoluto sarebbe il monocameralismo), si pone l'ulteriore elemento di difficoltà della necessità di una sostanziale identità delle due maggioranze nelle due Camere. E questa è una questione che si pone a monte della correzione introdotta con il premio[12], ma che evidentemente si ripropone e viene addirittura amplificata dal funzionamento del premio, ed ha più forte ragione quando uno dei due premi è stato spezzettato[13] (si tenga presente, inoltre, che i premi di maggioranza regionali al Senato aggiungono una ulteriore distorsione che il premio di maggioranza nazionale non ha: la possibilità che alla maggioranza dei voti sul piano nazionale non corrisponda la maggioranza dei seggi. In questo senso è un effetto analogo a quello del collegio uninominale).

Perché se la correzione deve essere apportata a favore della coalizione/forza che non raggiunga da sé l'autosufficienza in una od in entrambe le Camere, non è detto che la stessa e non l'altra sia quella che abbia la maggioranza relativa di voti anche nell'altra Camera[14]. Cioè a dire, si riproporrebbe di nuovo, in versione ridotta, quella che è l'altalena dei risultati prodotti con il collegio uninominale:

1. maggioranza dei seggi tale per cui il premio non serva in entrambe le Camere per uno schieramento;
2. maggioranza dei seggi per cui il premio serva solo in una Camera per lo schieramento vincente senza correzioni nell'altra;
3. maggioranza dei seggi per cui il premio non serva, ma di segno opposto tra le due Camere;
4. maggioranza dei seggi per cui il premio serva o non serva in una Camera a favore di uno schieramento, e di nuovo lo stesso, ma di segno politico opposto[15], nell'altra Camera.

Questa altalena, dovuta non tanto alla piccola differenza del bacino elettorale tra la due Camere[16], quanto ad un mal costume italiano di votare diversamente a seconda della Camera, si supererebbe con la riduzione ad una delle schede. L'unico voto sull'unica scheda congiunta per Camera e Senato si collegherebbe automaticamente ad un solo schieramento che presenti liste o gruppi di liste per ognuna delle Camere[17]. In questa maniera si supererebbe anche il fondamentale imbarazzo costituzionale su quale Camera dovrebbe avere la prevalenza nei casi (3 e 4 degli esempi sopra) in cui vi siano opposte maggioranze (naturali od indotte dal premio) tra le due Camere. Il Sartori[18] preferisce lasciare solo alla Camera dei deputati il voto di fiducia, nel caso di maggioranze diverse nelle due Camere. Considera invece una violazione del bicameralismo paritario lo scioglimento di una delle due Camere perché in essa non si forma la stessa maggioranza dell'altra, il Caravita di Toritto[19]. Il D'Alimonte[20], per questa legislatura, propende per lo scioglimento del Senato, e nel caso di vittoria del centrodestra per un governo di grande coalizione, sancito dalle urne.

A mio avviso resta come un macigno, presupponendo ed augurandomi il mantenimento del bicameralismo perfetto, l'ipotesi del doversi mettere a valutare quale delle opposte maggioranze, uscite dalle urne, pesa di più[21]. Dovendosi quindi mantenere un bicameralismo perfetto[22] (le

uniche alternative serie sembrano essere passare al monocameralismo[23] ovvero istituire l'Assemblea Nazionale per la sola funzione di indirizzo politico ovvero anche per quella legislativa, infra), si dovrebbe adottare finalmente un'unica scheda con unico voto. Diversa cosa, come si vedrà a breve, è per l'altalena prodotta, per propria natura, dall'uninomiale, che non si risolve neppure con questa modifica.

In Italia i lontani precedenti storici[24], del meccanismo del premio non hanno lasciato un buon ricordo (mi riferisco alla legge elettorale che funzionò nel 1924 ed a quella che non funzionò nel 1953) per ragioni non connesse alla bontà del concetto fondante. Infatti la pecca comune ad entrambi i precedenti era quella dell'entità del premio (quasi uguale), che andava ben oltre la maggioranza necessaria e sufficiente a garantire la funzionalità, quasi annullando la rappresentatività democratica. Vi era poi la non secondaria differenza che, per la legge del 1923, il premio era previsto per la forza o coalizione che avesse raggiunto il solo 25% dei voti, mentre nella legge del 1953 - e per questo non scattò - si attribuiva il premio solo nel caso la forza/coalizione avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei voti. Una ulteriore osservazione si deve fare per la legge del 1953: il premio da essa previsto avrebbe consentito l'elusione delle maggioranze qualificate previste per tutelare la rigidità costituzionale nonché per le varie elezioni, in seduta comune del Parlamento, di organi che presuppongono una condivisione tra maggioranza ed opposizione/i. Quello del 1953 non era un premio di governabilità, ma di conferimento di poteri costituenti[25].

Per un ampliamento delle maggioranze necessarie anche per eleggere altri organi di garanzia, riporto di seguito brani del mio Di nuovo sul mito delle riforme costituzionali (in forum dei QC): "Uno dei fondamenti del costituzionalismo, dato dalle esperienze storiche negative, cioè che una eccessiva rigidità delle costituzioni è un pericolo per la tenuta del sistema liberaldemocratico, non autorizza ad opporsi ad un innalzamento delle maggioranze attualmente previste dall'art. 138 Cost.[26]. E la prova fattuale è che maggioranze di tre quinti (dei componenti o dei votanti) possono, non pregiudicando la funzionalità degli istituti per i quali sono previste (vedi rispettivamente le elezioni dei membri della Corte costituzionale o del CSM), costringere il sistema politico ad una virtuosa prassi di codecisione su materie non afferenti il programma di governo e comunque esterne e superiori alla dialettica maggioranza/opposizione (rectius minoranze). La pratica concreta di queste elezioni, con la loro faticosa realizzazione, provano oltre ogni evidenza proprio la necessità di soglie così alte, per l'im maturità della nostra società politica [...]. E quale materia è per definizione più estranea al programma dei vari governi che si succedono in una liberaldemocrazia, di quanto non sia la fondazione e la stessa riforma della costituzione? Invece, [...] è oggi penetrata anche nel mondo della dottrina una concezione volgarizzata della costituzione [...]: è certo auspicabile una codecisione su questa materia..., ma se non c'è, onde non «riconoscere alle minoranze un potere di veto», l'opposizione «può influenzare, correggere, attenuare o accentuare l'indirizzo della maggioranza, non può pretendere di invertirlo»[27]. A questo concetto obietto che non può e non deve esserci un indirizzo di maggioranza in materia di costituzione! Questa idea della costituzione, preda del vincitore delle elezioni, è assai lontana da quello che mi pare essermi stato insegnato. Per questa stessa ragione è assai auspicabile un innalzamento sia delle maggioranze previste dall'art. 138 Cost., sia delle maggioranze necessarie per eleggere gli organi di garanzia, ove fossero solo assolute (Presidente della Repubblica, Presidenti delle Camere)"[28].

Forse una analoga osservazione potrebbe farsi riguardo alla legge del 1923, per la parte relativa alla produzione di norme costituzionali, ove si accogliesse la tesi della supposta rigidità materiale dello Statuto Albertino[29].

Vi è invece un precedente attuale (quello della legge elettorale per i consigli delle regioni a statuto ordinario) che, per quanto perfettibile, prova che l'organo politico che ne risulta risponde bene ad entrambe le esigenze.

Ma una difficoltà psicologica offusca il quadro culturale e politico, ed è quella prodotta dalla decennale approssimazione referendaria[30]: quella che dice che il sistema maggioritario uninominale (ad uno o due turni) sia la panacea. Vi è una sorta di innamoramento, anche in esime menti abituate al metodo razionale, che non vede l'evidenza della realtà: cioè che l'uninomiale

maggioritario è stato parzialmente (rispetto al proporzionale puro pre '93), e con tutta l'alea del risultato, foriero del bipolarismo[31] (giacché "non semplifica il quadro politico"[32]). Ma ciò non deve bastare; non ci si deve accontentare di uno strumento monco, quando un risultato organico e stabile si avrebbe con il proporzionale corretto[33] (con unico voto su unica scheda, premio di maggioranza nazionale e sbarramento al 5%). Il maggioritario non garantisce la funzionalità né la rappresentatività. Il suo difetto è tutto nel fatto che poggia su collegi uninominali: da essi esce necessariamente un vincitore e degli altri competitori non vi è più traccia (se non grazie al tanto vituperato quanto opportuno recupero proporzionale[34], che è comunque un oggetto estraneo al congegno maggioritario). Facendo una proiezione di questa miriade di particelle di risultato[35] sul piano nazionale, vi è la possibilità e quindi la probabilità del seguente risultato:

1. maggioranza assoluta (o relativa) di uno schieramento in entrambe le Camere;
2. maggioranza assoluta (o relativa) di uno schieramento in una Camera, e dell'altro nell'altra Camera;
3. pareggio tra i due schieramenti in entrambe le Camere;
4. vittoria e pareggio di uno schieramento o l'altro in una e l'altra Camera.

Come si vede, e la realtà delle 3 elezioni politiche (precedenti a quelle del 2006) con questo sistema elettorale lo confermano[36], il collegio uninominale è intimamente inaffidabile[37], per i suoi risultati attesi, ai fini della governabilità (vedi esempi 2, 3, 4, e, per l'ipotesi della sola maggioranza relativa, anche l'esempio 1), né risponde alla rappresentatività per via del fatto che cancella la rappresentanza della/e minoranza/e della porzione di territorio corrispondente al singolo collegio (salvo sempre il residuale recupero proporzionale previsto nella precedente normativa per la Camera). Ed anche con una unica scheda ed unico voto, rimarrebbe la possibilità del pareggio tra i due schieramenti in entrambe le Camere ovvero della maggioranza relativa di uno schieramento in entrambe le Camere, entrambe le ipotesi di ingovernabilità sicura.

Premesso che è la realtà politica e partitica che deve adattarsi all'esigenza di razionalità del risultato, cioè a creare un Parlamento che sia uno specchio funzionante della società politica, si può perciò prevedere un ulteriore istituto, ortodosso alla proporzionale, che affianchi il premio di maggioranza (nazionale per entrambe le Camere, eventuale e variabile) e l'unica scheda con unico voto, per stimolare il sistema partitico verso degli obiettivi di funzionalità: una soglia di sbarramento degna di questo nome (5%)[38], unica e calcolata su tutto il territorio nazionale (sia alla Camera che al Senato), a monte, per il riparto proporzionale dei seggi fra le liste in ogni circoscrizione, coalizzate o meno. Per rendere efficace la soglia di sbarramento, e non simbolica (giacché da essa dipende la semplificazione del quadro partitico e la solidità e stabilità delle due coalizioni) è opportuno prevederla uniforme sia nel caso che la lista si coalizzi sia se non si coalizzi, giacché altrimenti il coalizzarsi a forze più grandi sarebbe solo un modo per superare lo sbarramento del 5 per cento, consentendo alle forze del 1, 2, 3, 4 per cento di mantenere un potere di ricatto nei confronti delle forze più grandi (analogo a quello che esse avevano con il collegio uninominale), e non consentendo l'evoluzione augurabile del quadro politico italiano verso una riunione e semplificazione delle forze politiche in entrambi gli schieramenti. È l'inconsistenza delle soglie di sbarramento che, annullando la loro funzione, ha dato una prova negativa nelle recenti elezioni, non la loro efficacia potenziale[39]. I voti dati alle liste coalizzate che restassero al di sotto dello sbarramento non dovrebbero essere conteggiati neppure nel monte voti della coalizione, ai fini di stabilire chi abbia vinto e quindi merita il premio di maggioranza[40] (ovvero per il raggiungimento della ipotizzata soglia per avere il premio, infra), nel caso in cui nessuna delle due coalizioni ottenga spontaneamente una maggioranza di seggi considerata congrua. Rendendo inservibili per la coalizione i voti dei partiti sotto soglia, si spunta l'arma del ricatto che i partitini esercitano sui partiti politici[41] in sede di formazione delle liste e delle coalizioni[42]. E questa è assai più che una sanzione per evitare la disgregazione delle coalizioni, è una misura di bonifica del quadro politico, la cui frammentazione è la causa dell'instabilità delle coalizioni[43]. La stabilità della maggioranza di governo non è (e non va) assolutamente garantita da un rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo (né del suo capo), né da una legittimazione diretta e plebiscitaria del leader[44], ma si favorisce semplicemente scartando dall'ingresso in Parlamento quelle forze politiche che non

raggiungano (coalizzate o meno) il 5% dei suffragi[45]. Il tema centrale non è il rafforzamento dell'Esecutivo rispetto alla coalizione che lo sostiene. Questo si ottiene bonificando il sistema politico partitico con una buona legge proporzionale che dia, se necessario, un premio di maggioranza e cancelli, con lo sbarramento del 5%, i partitini, fonte dell'instabilità dei governi, e che sono l'apoteosi della deriva oligarchica che si afferma - più o meno incontrastata - in genere all'interno dei partiti, in assenza di una tutela, a livello costituzionale, della loro democrazia interna. Infatti tale deriva è tanto più forte quanto minore è la cerchia di persone che il partito rappresenta. A ciò si aggiunga che i leader dei vari partitini sono portati a porre questioni marginali o, quando non marginali, dissonanti dal sentire comune della grande maggioranza dell'elettorato dei partiti più grandi delle coalizioni cui partecipano (di governo o di opposizione), per marcare una loro ragione di esistenza e legittimare il procrastinare la loro scomparsa. Il tema centrale è la restituzione della funzione legislativa in capo al Parlamento (monocamerale o bicamerale perfetto), che vuol dire anche restituzione alla politica, nell'ambito dell'Organo assembleare, del ruolo di mediazione degli interessi, espropriato nei fatti dai vertici dei singoli dicasteri e dalle ristrette cerchie dei gabinetti. A parziale conferma che la legge elettorale può perseguire determinate finalità, cioè plasmare in una certa maniera la rappresentanza e di conseguenza il sistema dei partiti, si veda: V. Onida, Sistema contraddittorio, in *Il Sole 24 ore*, 14 ottobre 2005; G. Pasquino, Dialogo, ma con chi?, in *l'Unità*, 28 giugno 2006; M. Siclari, Perché sono contrario ad un referendum sulla legge elettorale, in *Astridonline*; contra, G. Amato, Una legge folle, un'ottima risposta politica, in *Europa*, 20 novembre 2005. Il Pinelli dice che con le riforme elettorali "si può sperare di conformare almeno in parte il sistema politico"[46]. Contro la tesi che siano i partitini a mandare in stallo il sistema, si veda P. Calderisi e S. Ventura, Troviamo un accordo bipartisan per modificare questa riforma, in *il Riformista*, 23 maggio 2006: sostengono gli autori che sia, al contrario, il disegno istituzionale complessivo ad attribuire "poteri di veto anche alle più esigue minoranze".

Le soglie di sbarramento non violano il diritto di libera espressione del voto e della sua parità, perché quest'ultimo non vuol dire dare rappresentanza a tutte le miriadi di sfumature esistenti nelle correnti politiche della società. Diversamente avrebbe cittadinanza costituzionale solo il più puro sistema proporzionale, con buona pace della funzionalità del Parlamento sia come legislatore che come depositario del vincolo fiduciario[47].

Con la legge elettorale prospettata si avvierebbe anche la funzione del partito politico ai sensi dell'art. 49 Cost[48]

Infatti il sistema elettorale deve garantire ai partiti politici la condizione di non essere costretti a barattare posti con i partitini per averne, feudalmente, gli infinitesimi bacini elettorali, ritenuti determinanti - in un paese diviso pressoché a metà - ai fini della vittoria. I partiti politici e le coalizioni (fintanto che ci saranno) devono essere messi, dal sistema elettorale, nelle condizioni di promuovere programmi, progetti politici (in una parola fare politica), puntando ad allargare il loro consenso presso gli elettori, e non al contrario ad inseguire (snaturando la loro politica, quindi la politica) pacchetti di voti preconfezionati con le sigle dei partitini. Altrimenti la democrazia in Italia rimarrà sempre parziale, non pienamente compiuta. Si pensi solo a questo: in Gran Bretagna, una terza forza politica resta stabilmente intorno al 20% dei suffragi sul piano nazionale ma occupa, per via del sistema uninominale maggioritario (che cancella nel collegio i candidati che, seppur di poco, soccombono), una posizione assai sottorappresentata all'interno della Camera elettiva e quindi sul piano politico[49] (come si vedrà in seguito, la mentalità politica bipolare e la maturità dei cittadini elettori britannici correggono i difetti del sistema elettorale uninominale); ed in Italia non si potrebbe introdurre lo sbarramento del 5%?. Si risolverebbe così in via politica la questione del "vincolo di permanenza nella coalizione" senza toccare l'art. 67 Cost.[50] e senza appiattare il Parlamento sulla clausola simul stabunt, simul cadent[51].

Alla soglia di sbarramento, potrebbe abbinarsi la ripartizione della metà (o frazioni minori) dei seggi da assegnare, in collegi uninominali, entro le circoscrizioni dove si confrontano le liste. Ma questo ultimo innesto è del tutto secondario, data la presenza del premio di maggioranza che funziona ancora meglio del collegio uninominale da fattore di allargamento delle coalizioni.

Per quanto riguarda la violazione dell'art. 51 Cost. (rectius del 2° comma dell'art. 3) ed il mancato

conteggio dei voti espressi dagli elettori della Regione Val d'Aosta[52], c'è da dire che sono, per ora, questioni marginali a fronte delle più macroscopiche deficienze di questa legge: soglie di sbarramento inconsistenti[53], differenziate (regionali per il Senato) e premi di maggioranza regionali al Senato.

Sulla possibilità che si formino più di due coalizioni[54], si deve poi rilevare che mai ipotesi fu più di scuola di questa: che la prima coalizione raggiunga solo il 30% e ve ne siano due minoritarie la cui sommatoria sia superiore alla prima. È un'ipotesi di scuola perché finge di non vedere la mentalità bipolare che si è affermata in Italia e comunque l'efficienza del connubio tra un auspicabile alto sbarramento a tutti gli effetti (5%) e premio di maggioranza per costringere le forze politiche nella condizione di doversi aggregare stabilmente[55] per paura di scomparire ed insieme per poter vincere il premio, ma senza la capacità di ricatto delle formazioni marginali (che rappresentano ben poca cosa se si guarda al numero dei loro rappresentati) i cui leaders acquisiscono addirittura un diritto ad essere ospitati in posizione sicura nelle liste maggiori delle coalizioni[56]. Faccio riferimento prima di tutto all'humus politico non del ceto partitico ma del corpo elettorale: quello che è vero, cioè che in queste legislature maggioritarie "si è venuta a formare una competizione politica bipolare"[57] (ritengo che lo stesso risultato si sarebbe prodotto più efficientemente con un proporzionale corretto con il premio di maggioranza ed un reale sbarramento[58]), è la più forte garanzia (più forte di qualunque costrizione o sanzione normativa) che, ove mai alcuni gruppi politici concepissero l'idea di presentarsi come terzo polo, gli elettori non li premierebbero in tale maniera da superare una vera soglia di sbarramento (5% ovvero più alte soglie, ove si ritenesse, nella revisione delle legge elettorale, di mantenerle specificamente per le coalizioni, ponendo un riparo per queste ipotesi di fantapolitica).

A questo punto, piuttosto che di nuovo impelagarsi, questa volta nella definizione della categoria dei "sistemi elettorali misti"[59] e dell'altrettanto metafisica categoria sociologica della transizione di regime [60], merita soffermarsi su di una serie di equivoci:

per quanto riguarda l'entità del premio nazionale alla Camera e della soglia minima di seggi conseguiti al di sotto della quale si attiva - Il sistema elettorale vigente, da non riformare in questo, funziona già fondamentalmente da sistema proporzionale se il corpo elettorale riesce ad esprimere naturaliter una maggioranza di seggi che sia ritenuta congrua per governare (340 seggi - 54% del totale). L'"effetto distorsivo"[61] si innesca quando tale maggioranza non venga raggiunta; ed infatti il premio è della stessa entità della suddetta soglia. Tale premio è stato giudicato da taluna dottrina insufficiente[62]. Innanzitutto è da osservare che se il premio fosse stato di maggiore entità sarebbe stato troppo vicino alla quantità di voti necessari e sufficienti per modificare la Costituzione senza passare dal referendum, per eleggere i giudici costituzionali ed i membri del CSM. Ed è proprio la ragionevolezza del premio e la sua congruità a garantire la stabilità dell'Esecutivo[63] (insieme all'altro istituto necessario dello sbarramento sic et simpliciter al 5% sul piano nazionale) che differenzierebbero questa legge elettorale (corretta così come proposto) dai suoi precedenti storici. È del tutto fuorviante concentrare l'attenzione sul fatto che non sia prevista alcuna soglia minima, salvo lo stesso sbarramento, perché il premio scatti, mentre era prevista per la legge del 1953 (50% più uno dei voti) e per quella del 1923 (25% dei voti). La macroscopica differenza in positivo, questa volta, sta nel fatto che il premio di maggioranza, con la scusa di garantire la governabilità, non elude le garanzie previste per la rigidità del sistema costituzionale;

per quanto riguarda l'entità della soglia minima di voti per usufruire del premio alla Camera - Contraddittoriamente, da altra o dalla stessa dottrina[64] si è provveduto a distinguere dalla soglia dei seggi al di sotto della quale il premio scatta, una soglia dei voti oltre la quale il premio viene meritato ("quorum minimo") ed a discettare sulla inesistenza di questa ultima soglia o sulla insufficienza di quella di sbarramento alla coalizione (10%, prevista alla Camera), che fungerebbe in questo caso da sbarramento al premio. Ora è evidente da quanto detto precedentemente, e che sarà ripetuto in seguito, che si ritiene questa ultima previsione del legislatore un eccesso di zelo (dato il sostanziale bipolarismo italiano), un istituto privo di significato precettivo reale, salvo che fungere da foglia di fico nei confronti della mancata previsione di un reale sbarramento, questa volta per partecipare alla ripartizione proporzionale dei seggi. Ma volendo assecondare tali

elucubrazioni, si dovrebbe osservare che un quorum minimo (ad esempio del 40% dei suffragi a livello nazionale), sortirebbe minore effetto che la proposta soglia di sbarramento al 5% per le singole formazioni, e che anzi, ipotizzando già solo 4 formazioni (coalizzate o meno) sotto il 5%, sarebbe a rischio di non essere raggiunto da entrambi i poli, rendendo vano lo scopo del premio di maggioranza, cioè quello di dare con certezza matematica una non esorbitante maggioranza di governo;

per quanto riguarda i supposti effetti indiretti del premio - il premio di maggioranza non ostacola, né più né meno di quanto non faccia il maggioritario uninominale, la formazione di una coalizione di governo diversa da quella risultata vincente alle elezioni, né può dirsi che questa sia una eventualità in sé incostituzionale[65]: giacché la forma di governo è ancora, grazie a Dio, parlamentare razionalizzata[66] e non plebiscitaria. È un altro l'istituto (la soglia di sbarramento al 5% a tutti gli effetti) che favorisce (in combinazione con il premio) la stabilità della coalizione incidendo sul substrato politico. Vorrei qui accennare ad un nodo che attanaglia la funzionalità del Parlamento da diverse legislature e che non dipende, a stretto rigore dal sistema elettorale[67]: quello dello smaltimento della normazione di emanazione governativa, e, nell'ambito di questa, specialmente della manovra finanziaria. Parafrasando il neologismo coniato dal Bin ("Stato di pubblicità")[68], si può dire che assistiamo ad un nuovo figurino di governo: quello del "vediamo l'effetto che fa" ovvero del "ripensamento reiterato". Mi riferisco alla prassi dei vari governi di stravolgere il testo della legge finanziaria con maxi emendamenti[69] che giungono dopo il laborioso e faticoso vaglio delle commissioni e/o delle Assemblee. In questo modo il Governo, con l'argomento della ristrettezza dei tempi, della complessità della manovra finanziaria, della lungaggine dei lavori parlamentari, si precostituisce il diritto di fare approvare dal Parlamento un nuovo testo che contiene nuove materie, e che non è stato oggetto del vaglio delle Camere, ma che lo è solo in ultima battuta, senza vera discussione e con il voto di fiducia, a poche ore di distanza dalla presentazione[70].

Sarebbe il caso, invece, di:

- a) innanzitutto anticipare i termini di presentazione dei documenti che compongono la complessiva manovra;
- b) rendere automatica la questione di fiducia sul respingimento degli emendamenti non accettati dal Governo;
- c) limitare la possibilità del Governo di modificare il testo da lui stesso presentato a quelle parti toccate dall'eventuale approvazione di emendamenti di origine parlamentare (in questa logica, da lui preventivamente accettati). Un'obiezione che prevengo è la seguente: si potrebbe allora assistere alla prassi elusiva di maxi subemendamenti del Governo, previo il surrettizio accordo con la maggioranza per la approvazione di emendamenti ponte che diano la stura alla sua furia iconoclasta. Ma confido che una tale prospettiva possa essere fugata dal miglioramento complessivo di un meccanismo così configurato e dal fatto che un subemendamento è comunque assai più vincolato e ristretto nella materia e non può prestarsi ad una ipertrofia come l'emendamento.

Con tali accorgimenti si potrebbe ottenere il risultato di rendere il Governo più responsabile ed attento a presentare inizialmente il testo della manovra e congiuntamente il Parlamento potrebbe avere un ruolo reale nella preparazione del testo finale giacché il lavoro parlamentare sarebbe finalizzato ad emendarlo veramente.

Diversamente, questo modo di fare snatura il governo parlamentare e relega i parlamentari (indipendentemente dall'appartenere alla maggioranza o all'opposizione) a commentatori della normazione in divenire, senza alcun potere di incidere sul suo esito.

In una relazione ad un disegno di legge di conversione di svariati decreti-legge, approvato dalla Camera il 5 luglio 1922, Codacci-Pisanelli toccava un dilemma costante della legislazione: quello del giusto equilibrio tra derivazione parlamentare e derivazione governativa delle leggi. Si prospettava la soluzione di una miglior cura ed elaborazione tecnica dei progetti di legge governativi tale che rendesse superflua una ulteriore elaborazione dal punto di vista tecnico. Si deve però considerare che la tecnica è uno strumento dell'indirizzo politico, e che quindi una data impostazione tecnica sottende scelte politiche, e queste non possono delegarsi ai soli dicasteri.

Una assai diversa acquisizione della contemporaneità è quella secondo la quale: se non si dotano le Camere di una amministrazione in grado di compiere una istruttoria legislativa approfondita ed autonoma rispetto a quella dell'Esecutivo, per fornire ai parlamentari gli strumenti interpretativi onde non essere schiacciati dalla tecnicità dei disegni di legge (e relative relazioni illustrative) stilate dai vertici amministrativi dei vari ministeri (stante la rara competenza dei ministri politici), la funzione del Parlamento è in sostanza quella di sanzionare decisioni già prese, nel migliore dei casi dal Governo se non, attraverso le burocrazie, dall'indotto economico che foraggia, attraverso il lobbying, la politica per indirizzarne le scelte. È evidente che l'istruttoria legislativa condotta dai tecnici parlamentari, i veri tecnici della politica, deve potere attingere alle stesse fonti, con la stessa se non maggiore ricchezza di mezzi, da cui hanno attinto i vertici dei dicasteri. E questa non sarebbe una duplicazione, ma controllo parlamentare.

Se invece ci si avvia (nel presente come in alcuni momenti storici passati), e si vuole sperimentare, una forma di governo affatto diversa dalla parlamentare, lo si formalizzi e lo si istituzionalizzi organicamente, ma non ci si richiami più al governo democratico parlamentare.

Non voglio addentrarmi troppo oltre su un tema che apre una voragine di teorizzazioni della dottrina, sin dal secolo XIX, sul rapporto tra Parlamento, Governo e Burocrazia (e, per suo tramite, gruppi di potere economici), ma questo accenno svela come è assai risibile la soluzione del passare o meno da un bicameralismo perfetto ad uno differenziato ed ineguale. A tale prassi anticostituzionale nel rapporto tra Esecutivo e Camere, è indifferente il diverso riparto di competenze tra queste. Al contrario, con un reale funzionamento dell'istruttoria legislativa in Parlamento[71], e con una sua contemporanea riacquisizione della propria autorevolezza come luogo della mediazione politica degli interessi (come diceva il Bin, nello scritto sopra citato, anche attraverso un ritorno del ruolo centrale dei partiti nella società), sarebbe allora il caso di valutare la reale esigenza ed il verso di un superamento del bicameralismo attuale verso uno che abbia un "senso costituzionale".

## II. Collegio uninominale vs premio di maggioranza, sbarramento e voto di lista

Si deve qui osservare che:

1) lo strumento che consente la minima dispersione dei voti, salvo raggiungere un quoziente/divisore, è quello proporzionale e non altro; sempre benintesa poi la necessità di correggerlo con gli istituti del premio e dello sbarramento;

2) la cancellazione, tamquam non essent, dei voti dati ai candidati perdenti (anche nel caso di piccole percentuali di scarto) avviene invece proprio nel collegio uninominale; a ciò si deve aggiungere la distorsione che si ha nella proiezione nazionale dei tanti risultati partecellari.

È proprio l'handicap formidabile del maggioritario con collegio uninominale che non garantisce assolutamente il conseguimento di una maggioranza dei seggi né che vi sia una coincidenza fra voti e seggi[72]. Il Martines[73], riferendosi al rapporto tra i due partiti maggiori (ma il discorso potrebbe applicarsi anche tra i due poli in Italia), nota che «[...] il sistema maggioritario a collegio uninominale, applicato in paesi a sostanziale bipartitismo, può anche determinare una sovrarappresentanza delle minoranze, consentendo loro di conquistare la maggioranza dei seggi». A conferma di quanto detto, il Martines rileva poi che: «in Gran Bretagna, nelle elezioni politiche del 1951, i laburisti, pur avendo ottenuto la maggioranza dei voti, conquistarono 25 seggi in meno dei conservatori; e, nelle elezioni del 1974, i conservatori, in maggioranza nel paese, conquistarono 5 seggi in meno dei laburisti». Nel Regno Unito, dove il sistema bene o male funziona, c'è un sostanziale monocameralismo politico e quindi il rischio è tutt'al più il pareggio ovvero che la lista che abbia ottenuto più seggi non sia necessariamente quella che abbia conseguito più suffragi. Ma soprattutto il primo rischio è ovviato dalla estrema maturità politica dei britannici: in Italia, invece, sono necessari strumenti elettorali e costituzionali che ci costringano a comportamenti virtuosi nella fase in cui il corpo elettorale investe i propri rappresentanti in Parlamento ed al Governo.

L'argomento che il collegio uninominale ha il pregio di avvicinare gli eligendi agli elettori[74] è già un argomento discutibile perché, come si è detto, senza primarie e controllo della vita interna ai partiti, il candidato è un dato di fatto per l'elettore che voterà per appartenenza, ideologia, ideali. Ma ancor più discutibile è il dogma dell'avvicinamento degli eligendi all'elettore, giacché, assumendo

che sia la massima prossimità un bene in sé[75], si potrebbe arrivare in futuro a rappresentanti direttamente eletti nelle riunioni condominiali (per le città) e nelle parrocchie (per chi non vive in condominio). L'innamoramento del collegio uninominale è l'apoteosi della fiducia fideistica nell'ingegneria (o architettura o idraulica) costituzionale[76], che vuole importare istituti giuridici di altre realtà costituzionali nel "contesto" italiano, ignorando proprio la storia italiana[77]. Serve invece una conoscenza storica, sociale ed economica del contesto che si deve indirizzare, plasmare con gli istituti giuridici e costituzionali. E dire che si deve plasmare la realtà[78] è assai diverso dall'averne un fideismo giacobino: si prevedono degli obiettivi e si apprestano degli istituti che, se serve, forzino la realtà, il contesto, al fine di produrre quel risultato. Due esempi: il premio di maggioranza serve proprio a creare una maggioranza politica (efficiente al sistema)[79] quando la società politica non la esprime da sé con le elezioni; lo sbarramento del 5% (a tutti i fini) serve a scartare dalla funzione di rappresentanza formazioni politiche, fintanto che esse restino inconsistenti dal punto di vista della raccolta dei voti.

Per quanto poi riguarda le supposte conseguenze negative, sulla raggiunta mentalità bipolare, del votare (con o senza preferenze) liste collegate in circoscrizioni estese, invece del candidato unico, queste si possono superare quando si osservi che il voto dato alla lista è lo stesso voto dato alla coalizione per la vittoria ovvero per la conquista del premio. Cioè il voto per la coalizione permane perché è implicito nel legame della lista alla coalizione[80] e nel premio. Non è con la materialità del voto coalizionale sulla scheda che si rafforza la coalizione stessa, il vincolo tra i partiti e quindi il bipolarismo. La frammentazione partitica, che mina il bipolarismo, si cura con lo sbarramento integrale al 5%[81]. Quando si consideri poi che il candidato nel collegio uninominale era sempre chiaramente riconducibile ad uno dei partiti della coalizione, si ha la dimostrazione che la negoziazione preliminare per le candidature nei collegi uninominali non garantisce che vi sia comunque una omogeneità sostanziale della coalizione. Considerando infatti il risultato complessivo sul piano nazionale dei vari collegi, si raggruppano sempre piccole pattuglie di partitini "ospitati" che non garantiscono alcuna maggiore fedeltà alla alleanza di quella che hanno con l'attuale legge elettorale[82].

La molla della vittoria del premio di maggioranza sul piano nazionale è assai più forte di quella della vittoria del singolo collegio, dove la spinta a riunirsi crea coalizioni solo di facciata[83]. Il premio di maggioranza introduce una alea maggiore di quella del maggioritario uninominale, in cui ci vogliono spostamenti minimi (perché nel singolo collegio) ma omogenei sul piano nazionale per avere grandi cambiamenti in seggi; invece è il premio nazionale quello che dà grandi cambiamenti in seggi con minimi spostamenti di voti[84]. Si consideri, inoltre, che la presenza del premio non consente alla proporzionale di aumentare la competizione all'interno della coalizione[85]: la tendenza a sottolineare gli elementi di diversità ed il collegato uso del ricatto è tipico dei partitini, che non vengono eliminati dall'uninominale[86]. È con le soglie di sbarramento vere ed a tutti i fini (cioè con il non conteggio dei voti raccolti dai partitini coalizzati sotto soglia ai fini della coalizione) che non vi saranno più microformazioni che vivacchieranno all'ombra del collegio uninominale: resteranno i veri partiti politici, che si alleeranno stabilmente e/o si riuniranno per competere per la vittoria od il premio. Per di più, l'unico effetto positivo del collegio uninominale sui partiti, sarebbe quello della spinta ad espugnarlo; ma tale effetto è solo virtuale se non è prevista una soglia di sbarramento che riduca la capacità di ricatto delle formazioni politiche del 2%, 3%, 4%, che fanno pesare il loro contributo determinante alla vittoria nelle trattative pre-elettorali per la distribuzione delle candidature. Cioè a dire che senza lo sbarramento, le piccole formazioni riescono a passare attraverso la cruna del collegio uninominale, prese in braccio dalle formazioni politiche più grandi, che le inglobano per poi farle refluire, selvagge[87], nei seggi delle Assemblee[88].

Lo sbarramento al 5% deve funzionare a tutti i fini ed indifferentemente per le liste che siano coalizzate o meno, non consentendo quindi di conteggiarne i voti riportati ai fini del raggiungimento del premio per la coalizione cui partecipassero, né tanto meno della soglia per avere il premio. Questa è una modifica da introdurre all'attuale legge elettorale, che consente che "tutti i voti attribuiti alle liste fra loro collegate vengano conteggiati ai fini dell'attribuzione complessiva

dei seggi e dell'eventuale assegnazione del premio", ma che esclude "dalla successiva ripartizione dei seggi all'interno della coalizione le liste che non superano una clausola di sbarramento"[89]. La modifica si giustifica, oltre che per evidenti motivi di ragionevolezza e quindi di costituzionalità, anche per impedire che i partiti, esclusi da un accesso diretto alla rappresentanza, possano accampare comunque, in sede di trattativa pre e post elettorale, un loro decisivo apporto alla vittoria della coalizione. I partiti - ne va della saldezza dei governi - devono contare solo sulla loro forza e non devono appoggiarsi alle coalizioni con il ricatto della loro decisività, e dall'altro lato i partiti politici devono essere messi nelle condizioni di non costringersi ad allearsi con formazioni marginali per avere 1, 2, 3 punti percentuali in più, sottostando ai loro ricatti e, cosa ancora più grave, inquinando il loro programma politico e depotenziando la tenuta complessiva della coalizione. Non si tratta di una ricomposizione del quadro politico-partitico, che devono fare i partiti e gli elettori secondo dei principi e valori (su questo rinvio al Lippolis[90]), e che non potrebbe fare mai una legge elettorale, ma di una selezione negativa, di un vero e proprio (e quietamente brutale) scarto degli attori politici residuali nella raccolta del consenso e fintanto che restino residuali. Certo, negli effetti, sarebbe sempre costringere le forze politiche a comportamenti virtuosi, ma la differenza concettuale c'è e va rimarcata. In questo senso si veda anche il Sartori[91] ed il D'Alimonte[92]; mentre il Ceccanti[93], a volte aderisce a questa misura, a volte ricostruisce il fenomeno negativo da neutralizzare, come se non accadesse, nella stessa misura, con il collegio uninominale[94].

Dobbiamo poi superare una ipocrisia diffusa, quella delle liste bloccate, con cui i candidati verrebbero eletti non già dagli elettori ma piuttosto dai partiti. Il peso delle strutture di partito resta immutato sia rispetto al sistema uninominale, sia ad un proporzionale con circoscrizioni plurinomiali di estensione ridotta, e con liste di candidati più corte[95]. Non vedo, a proposito dell'estensione delle circoscrizioni, quale connessione ci possa essere tra questa estensione ed eventuali forme di coinvolgimento democratico nella scelta dei candidati. Mica si stanno eleggendo gli amministratori di condominio! E poi non vedo quale valore aggiunto possa avere il vedere stampati sulle schede i nomi dei candidati, piuttosto che leggerli sui manifesti affissi un po' dovunque, ovvero reperibili su internet e sulla stampa. Da un punto di vista costituzionale non ne ha alcuno.

Il grave vulnus alla sovranità popolare non è portato dall'istituto della lista bloccata: anche il candidato del collegio uninominale era un dato di fatto per l'elettore[96]. Checché se ne dica si vota e ci si riconosce per diverse ideologie, ideali, tendenze, si vota quindi per un partito o coalizione di partiti, e si vota in un sistema bipolare. Altro è il vulnus originario alla sovranità popolare: è la mancata attuazione dell'art. 49 Cost., nella parte in cui è previsto un controllo della democrazia all'interno dei partiti, che vuol dire avvicendamento delle loro élites al governo dei partiti stessi[97]. Traggio la seguente considerazione conclusiva: l'attribuzione di un premio che consenta il raggiungimento della maggioranza assoluta ad una coalizione vincente che non l'abbia conseguita in via naturale, non è costruire e cementare maggioranze parlamentari che non siano "determinate per il tramite del solo voto espresso dagli elettori"[98]. A ragionare così si dovrebbe concludere di nuovo, con estrema coerenza, che il sistema meno imperfetto è il proporzionale puro, ovvero, superando la finctio della rappresentanza politica, il ritorno all'autogoverno attraverso l'assemblea di tutti i cittadini riuniti. Dal premio di maggioranza non si può prescindere in una realtà politica italiana spaccata a metà e frammentata[99]. Il premio non aumenta la frammentazione ed annulla l'efficacia della soglia di sbarramento[100], ma spinge a coalizzarsi, quanto più è possibile nei limiti della ragionevolezza politica, se è accompagnato dal non conteggio dei voti dei partiti coalizzati ma sotto il 5%, nel monte voti della coalizione ed ai fini del premio[101].

Vi è un preconcetto, ormai affermato, che il premio di maggioranza sia incostituzionale per via della alterazione della rappresentanza[102] e della sottrazione alla minoranza di un certo numero di seggi (cui essa avrebbe diritto in base a un calcolo meramente proporzionale) i quali vengono attribuiti alla maggioranza[103]. Tali rilievi sono ancora più fondati se diretti contro il sistema uninominale maggioritario[104]. A superare queste osservazioni vale la stessa affermazione che ho fatto (supra) per le soglie di sbarramento: libertà ed uguaglianza del voto non vuol dire dare

rappresentanza a tutte le miriadi di sfumature esistenti nelle correnti politiche della società.

Per quanto riguarda il supposto ritorno, con la legge elettorale proporzionale con premio di maggioranza, ad un abitat favorevole alla ricostituzione della forma di governo parlamentare di coalizione propria degli "anni pre 1993"[105], c'è da osservare che: se si fosse trattato di una legge elettorale ben fatta (ossia con un premio unico a livello nazionale e con delle soglie di sbarramento adeguate, cioè il 5%, ed a tutti i fini), questi rilievi sarebbero risultati infondati. Infatti tale sistema elettorale è il più rispondente alle esigenze del bipolarismo (come ho già cercato di dire apoditticamente).

Sarebbe invece oltremodo augurabile una concordanza delle forze politiche maggiori dei due schieramenti per approvare una legge elettorale che, oltre a coniugare rappresentatività e governabilità, aiuti a semplificare l'attuale quadro partitico ed inibisca il formarsi di ulteriori micro-formazioni con poteri di ricatto e connessa certezza di instabilità interna alle coalizioni, cosa la quale contrasta in maniera assoluta con il combinato disposto del 2° comma dell'art. 1 della Costituzione che dice che "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione" e dell'art. 49 della stessa che recita: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale". Infatti, se i due poli fossero prigionieri di piccole oligarchie di potere che muovono poche migliaia di voti sarebbero negate la sovranità popolare, la democrazia dell'alternanza, la stabilità dei governi, la scelta del governo da parte dell'elettore. Nel caso si trovasse un accordo per rendere rispettoso della Costituzione questa legge, si potrebbe da subito cominciare a ricostruire un tessuto di valori condivisi dopo le ripetute disinvolture costituzionali avvenute durante le passate legislature e culminate con la riforma costituzionale recentemente bocciata. Non è troppo tardi per ricostruire un arco costituzionale all'altezza di quello del 1947, e correggere anche quest'ultimo sfregio al volto della nostra bella Costituzione del 1947.

III. Doppio turno (ovvero un bis di collegio uninominale) vs voto di preferenza e primarie

Il sistema a due turni non risolve quelli che sono i problemi di governabilità e rappresentatività propri del maggioritario con collegio uninominale, nulla garantisce di diverso rispetto alla aleatorietà ed alla altalena (che ho descritta) del risultato sul piano nazionale, propri dell'uninomiale a turno unico[106]. Con la scusa di semplificare il quadro partitico (cosa che si otterrebbe più pianamente con lo sbarramento al 5%), di fatto aggiunge alle trattative tra i partiti ed i partitini prima del primo turno, quelle tra il primo ed il secondo turno, aprendo, questa volta a maggior ragione, un vero e proprio mercato boario. Perché non anticipare la funzione di selezione del "voto utile" che il doppio turno fa passare per un doppio, appunto, pronunciamento dell'elettorato, prevedendo già al primo (ed unico) turno decenti soglie di sbarramento (indipendentemente se la lista si coalizzi o meno) e con il non conteggio dei voti delle liste, coalizzate ma sotto soglia, ai fini del conseguimento del premio[107]. In questo modo, certo con più rischi immediati per il centro sinistra, si semplificherebbe, già dopo il primo funzionamento della legge, il quadro partitico nel centrodestra ma soprattutto nel centrosinistra. Per questo, il maggiore coraggio che serve nell'immediato ai cuori di chi guida i partiti del centrosinistra, sarebbe ripagato dalla serena consapevolezza che i voti che ora stabilmente vanno ai partitini della loro parte, alla volta successiva andrebbero al 80% direttamente a loro e non ai valvassini dei partitini. L'handicap del doppio turno è che nel periodo concitato tra la prima votazione e l'altra si apre lo stesso un mercato per intercettare i voti dei partitini. Per questo dato strutturale atteso, gli accordi sottobanco (tra partiti e partitini) si fanno già per la composizione delle rispettive liste e si perfezionano e registrano in meglio in quel breve lasso di tempo. Nell'ipotesi più piana, i partitini non passerebbero al secondo turno, e contratterebbero, sulla base dei risultati del primo, il loro "appoggio", cioè la feudale concessione del loro elettorato, ai contendenti del secondo turno (che non avrebbero il coraggio di rifiutare) per farli vincere nei collegi uninominali; con l'aggravante, rispetto al turno unico, di prolungare ed inasprire i ricatti, senza superare i difetti dell'uninomiale[108]. Non è vero che la capacità di ricatto si limita: il fatto stesso che c'è un secondo turno è un incentivo per i partitini a presentarsi separati al primo, per poi contrattare con la pistola puntata alle tempie dei partiti più grandi[109]. Non si può dire che con la scelta di quale polo appoggiare al secondo turno,

operata ed ufficializzata davanti all'elettorato e da questo sanzionata appunto con il turno elettorale successivo, le microformazioni sarebbero più timorose di cambiare casacca in corso di legislatura[110]; né si può dire che il doppio turno scongiurerebbe una dislocazione al centro di alcune forze politiche[111]: quelle forze politiche centriste non già perché portatrici di proposte politiche moderate (come spiego nel paragrafo dedicato al governo di "salute pubblica") ma perché, essendo assai minoritarie, devono mettersi al centro dell'attenzione delle forze politiche maggiori e del ridotto elettorato dei sempre indecisi[112], non avrebbero proprio cittadinanza politica con lo sbarramento al 5%. Si pensi, invece, a quante braccia restituirebbe alla agricoltura, commercio, industria, il binomio proposto (premio, sbarramento a tutti i fini), che eliminerebbe già dopo una legislatura le microformazioni sotto il 5%. Il problema è che una tale misura va approvata in un Parlamento in cui queste sono sovrarappresentate; ragione per cui serve l'accordo tra i partiti dei due schieramenti (si veda G. Sartori, La riforma con il veleno, in Corriere della sera, 15 settembre 2005; l'autore però lo dice perché la legge elettorale deve essere condivisa. Diversamente qui lo si sostiene perché nessuno dei due poli può fare da solo la riforma prospettata, bloccati come sono dai sullodati partitini).

Considero, infine, utile, ma non essenziale la reintroduzione della preferenza[113]. È mia opinione, contrariamente alla diffusa critica, che la preferenza non sia un male in sé ma uno strumento che può essere usato male; comunque non è essenziale una sua reintroduzione. Invece la previsione delle "primarie"[114] potrebbe sortire effetti positivi alla stessa stregua della preferenza, senza le sue controindicazioni, ma dovrebbe, essendo uno strumento di selezione interno ai partiti ed ai loro aderenti, collocarsi all'interno della prospettata legge sui partiti[115].

L'auspicio è che nella nuova legislatura, esauritesi le necessarie posizioni tattiche per mantenere uniti i due schieramenti (per come sono oggi composti, con le rispettive microformazioni[116]), i partiti maggiori delle due coalizioni si accordino coraggiosamente[117] (perché sicuramente contrastati dai loro "minori") per modificare la legge elettorale (appena iniziata la legislatura per avere modo di far decantare le furie dei partitini non in periodo elettorale, giacché i partitini ricattano anche e soprattutto sotto elezioni, per i loro 1, 2, 3 punti percentuali che fanno gola ai veri partiti per vincere in un sistema bipolare[118]) con l'introduzione di un vero ed unico sbarramento a livello nazionale (5%) sia alla Camera che al Senato, un premio di maggioranza a livello nazionale anche al Senato ed un voto singolo su una unica scheda congiuntamente per Camera e Senato. Purtroppo, data la esiguità della maggioranza che sostiene il Governo (al Senato), e la decisività dell'appoggio di molti partitini (sia al Senato che alla Camera), non è pensabile fare approvare la legge elettorale auspicata all'inizio della legislatura, pena la caduta del Governo[119]. Meglio sarebbe stato che la formazione di un governo politico si fosse rimandata ad una prossima legislatura creata dalla legge elettorale auspicata. A meno che i valvassini alla guida dei partitini non dimostrino una coscienza per il bene del paese che coinciderebbe con la loro scomparsa politica, la legge auspicata può essere approvata solo da una maggioranza frutto di un accordo (stilato su questo specifico tema ovvero anche su temi cruciali di un governo di salute pubblica) tra i partiti veri delle due coalizioni (infra).

IV C'è di meglio della normativa di risulta del proposto referendum[120]

Il Siclari afferma essere "erroneo andare direttamente ad un confronto in sede referendaria, quando c'è la concreta possibilità di avere una più articolata e razionale risposta in forma legislativa"[121]. La contrarietà di quest'ultimo autore poggia sulla rozzezza dello strumento, e sulla sua inopportunità all'inizio del dibattito politico circa la legge elettorale. Io aggiungo che, avendo la legge elettorale un elevato risvolto tecnico, non deve essere affidata alla sciabola referendaria, così perpetuando il falso mito degli anni '90[122].

La mia forte perplessità è anche in parte sul merito della normativa di risulta del proposto referendum manipolativo. Si attribuisce un effetto taumaturgico alla lista unica, ma cercherò brevemente di portare alla discussione un punto di vista critico. L'unico effetto positivo del referendum sarebbe quello, espungendo dalla legge ogni riferimento alle coalizioni, di eliminare i meccanismi di vanificazione e differenziazione delle soglie di sbarramento (nazionale alla Camera e regionale al Senato). Ma certo che la soglia di sbarramento che risulterebbe dal referendum non

sarebbe efficace nella stessa misura di quella da me proposta (5%): per esempio alla Camera la soglia di sbarramento sarebbe del 4%; ma un punto percentuale in meno vuole dire tanto nella situazione italiana di iperframmentazione[123]. Tra l'altro, se non ci fosse neanche lo sbarramento del 4%, si ripeterebbe il giochetto del collegio uninominale: fatta la lista unitaria (il listone), trovato l'inganno. La normativa di risulta riduce certo, ma non del tutto, la legittimazione all'interdizione dei partitini che arrivino ai 4 punti percentuali (essenziali alla vittoria in un paese stabilmente diviso a metà), ed i partiti sottostarebbero sempre ai ricatti di questi sopravvissuti alla decimazione. Addirittura, senza lo sbarramento del 4%, non vi sarebbe alcun vantaggio dal fatto che si presenti sulla scheda elettorale un'unica lista, che sarebbe invece composta nella sostanza da tante formazioni che poi manterrebbero le loro identità separate in Parlamento e nel paese. Più che di bipolarismo, si dovrebbe allora parlare di bilistismo: il listone è ben differente dalla coalizione coesa ed omogenea, come l'esperienza delle politiche del 1921 dovrebbe avere insegnato[124].

Il censimento elettorale che avverrebbe invece con la proporzionale proposta, sarebbe, in presenza dello sbarramento nazionale al 5%, a tutti i fini ed in entrambe le Camere, una semplice certificazione di morte politica dei partitini, dai quali le due coalizioni rimarrebbero purificate.

Si ripete poi, in misura minore per la presenza comunque dello sbarramento del 4%, la stessa favola che per il doppio turno: l'esito referendario assicurerebbe una minore possibilità di disgregazioni dei listoni. Ma se questi fossero composti, senza la soglia di sbarramento del 4%, i partitini resterebbero nello stesso numero e selvaggi come sempre[125].

Sintetizzando, l'unico effetto positivo verrebbe dallo sbarramento unico e nazionale alla Camera; ma resterebbero insoluti troppi nodi:

1) lo sbarramento regionale al Senato (8%) non permetterebbe di sanare il quadro politico come è necessario, giacché in alcune realtà locali taluni partitini hanno le roccaforti delle loro clientele e del loro consenso;

2) il premio di maggioranza al Senato, spezzettato per regione, resterebbe immutato, con tutte le negatività che si è detto per la governabilità e per la discrepanza tra voti e seggi sul piano nazionale;

3) non si risolverebbe la concreta possibilità di maggioranze politiche diverse nelle due Camere: eventualità che andrebbe rimossa con l'introduzione dell'unico voto sull'unica scheda congiunta per le due Camere.

Un altro esito positivo ma marginale, di un secondo referendum proposto, verrebbe dalla eliminazione delle candidature multiple. Ma, in verità, con la possibilità di tali candidature, non si sviluppa alcuna sudditanza da parte dei cooptandi verso i pluri eletti[126], giacché la decisione dei pluri eletti, a rigore, non è libera, ma è già stata presa dai vertici del partito. La risposta decisiva, anche in questo caso, deve venire da una legge sulla democrazia interna dei partiti.

V. Premio di maggioranza al Senato e forma di governo[127]

Il premio di maggioranza regionale[128], fintanto che si resti nel sistema bicamerale perfetto, in cui il Senato della Repubblica è nella stessa misura della Camera dei deputati, partecipa del rapporto di fiducia e colegislatore, è inopportuno: con l'introdurre tanti premi di maggioranza quante sono le regioni (o poco meno), si annulla l'unica funzione del premio, cioè garantire il formarsi di una maggioranza di governo a livello nazionale in entrambe le Camere[129]. Altrimenti il risultato è che si introduce una variabile che crea problemi alla governabilità ed all'esercizio della funzione legislativa[130] nonché desta obiezioni di legittimità costituzionale[131].

Il rispetto, ai sensi dell'art. 57, comma 1, della Costituzione[132], della elezione "a base regionale" del Senato è già garantito dalla circoscrizione elettorale regionale e dalle liste dei candidati anch'esse a livello regionale, e non deve travalicare ad inficiare la formazione di una maggioranza di governo identica a quella che si forma alla Camera, cosa che sarebbe possibile e quindi probabile con i tanti premi di maggioranza regionali. Non bisogna confondere l'obiezione che vuole vincolare territorialmente i voti dati all'interno della regione ai seggi da attribuirsi in essa (che poggia legittimamente sul dettato costituzionale, mirante a garantire una equa distribuzione dei seggi tra le regioni), con quell'altra (che surrettiziamente si vuole accreditare derivi dall'art. 57, comma 1) che non vuole alcuna distorsione[133] (indipendentemente se prodotta in sede di ufficio centrale nazionale o in sede di ufficio elettorale regionale) delle maggioranze espresse "naturalmente" nelle

diverse realtà regionali. In verità anche con il vecchio sistema elettorale "puro" del Senato che ha accompagnato la nostra Repubblica fino alla riforma maggioritaria, quando il candidato non avesse raggiunto l'alto quorum del 65% per aggiudicarsi il virtuale collegio uninominale previsto (ciò accadeva sempre), i voti rifluivano nel calderone dell'ufficio centrale regionale contribuendo a determinare il divisore, la cui applicazione per il riparto proporzionale produceva comunque una certa correzione percentuale (anche se questa nasceva e funzionava all'interno della regione) in favore dei primi due o tre partiti. Quindi l'argomento del rispetto della territorialità o regionalità dell'indicazione politica del voto prevalente appare essere assai debole e comunque fuori tempo massimo con la storia. Diversa cosa sarebbe conciliare il solo necessario vincolo regionale tra voti (indistintamente) e seggi (ripeto: vincolo concepito per garantire un rapporto di rappresentatività, tra popolazione della singola regione e seggi attribuiti alla stessa, che non fosse meramente proporzionale, al fine di evitare che vi fossero realtà regionali sottorappresentate perché meno popolose[134]), con quello della funzione nazionale di un premio di maggioranza: si potrebbe prevedere che il premio regionale, cioè introducendo una correzione in favore di una delle forze/coalizioni per farle prendere più seggi (fra quelli in palio nella regione) di quanti avrebbe diritto di avere proporzionalmente ai voti ricevuti nella regione, fosse ancorato a quello nazionale dato alla Camera dei deputati. Ma questa triangolazione sarebbe una finzione e si ridurrebbe solo a complicare i passaggi tra uffici elettorali. Tanto vale allora prevedere un premio di maggioranza nazionale analogo a quello previsto per la Camera.

Mi sia consentita una breve digressione sui lavori dell'Assemblea costituente:

Il primo comma dell'art. 55 del progetto di costituzione[135], che venne approvato nella stessa sostanza e che divenne il primo comma dell'art. 57, era originariamente e primariamente connesso al terzo comma dell'art. 55 dello stesso progetto[136]. Venuta a cadere l'elezione di una parte dei senatori da parte dei consigli regionali[137], restava il collegamento e la ragione complementare, ma non secondaria, cioè quella della correzione del numero dei senatori espressi dal territorio (o da un insieme di circoscrizioni elettorali), rispetto alla mera proporzione con la sua consistenza demografica; correzione introdotta per il fatto costituzionale della presenza delle regioni. Tale correzione, formulata nel testo del progetto nel secondo comma dell'art. 55[138], attraverso un numero fisso di senatori da attribuirsi ad ogni regione, venne approvata, nella versione alternativa di un numero minimo (6 senatori), nel terzo comma dell'articolo 57[139].

A questo proposito richiamiamo alcune interpretazioni autentiche di ciò che si veniva forgiando, da autori qualificati:

Nella seduta pomeridiana del 24 settembre 1947, Mortati spiegava che il numero fisso «ha una ragion d'essere in quanto il Senato sia costituito in funzione dell'ordinamento regionale. [...] È errata l'opinione secondo cui l'attribuzione di un numero fisso di senatori ad ogni regione, indipendentemente dalla sua popolazione, importi l'affermazione di un principio federalistico. Essa ha invece la funzione di attenuare, sia pure in limiti molto ristretti, la sproporzione di rappresentanza regionale, che si verifica in Italia, tenuto conto dell'enorme differenza di peso demografico fra alcune regioni ed altre». Ed a proposito di un suo emendamento mirante ad espungere dal secondo comma dell'art. 55 la locuzione che prevedeva che "Nessuna regione può avere un numero di senatori maggiore di quello dei deputati che manda all'atra Camera", spiegava che tale inciso: «non trova alcuna giustificazione ed anzi contrasta con quella esigenza che ha portato a dare base regionale al Senato. [...] Se il numero fisso tende a meglio determinare il carattere regionalistico della composizione della seconda Camera, cioè a consentire di dare anche alle piccole regioni una rappresentanza tale da riflettere in modo quanto più possibile adeguato la loro composizione economico-sociale, non si comprende come debba influire nel senso di limitare la esplicazione del principio, la considerazione del numero dei deputati assegnati alla stessa regione. Il fatto che le piccole regioni possano avere più senatori che deputati trova la sua giustificazione nella funzione specifica attribuita al Senato di rafforzare la voce delle regioni, ed in particolare delle minori, in seno agli organi centrali dello Stato[140]".

Nella seduta pomeridiana del 25 settembre 1947, Fabbri, parlando del modo di procedere nella discussione sostenne la necessità di porre singoli quesiti e che, per esempio, il primo quesito poteva

essere: «il numero dei rappresentanti al Senato in rapporto alla popolazione deve essere alterato o non alterato dalla esistenza della regione? Con la risposta a questo primo quesito si risolve nettamente secondo me la questione della cosiddetta base regionale».

Nella seduta del 7 ottobre 1947, il presidente della Commissione per la Costituzione Ruini si espresse nuovamente sull'art. 55 del progetto di Costituzione, già parzialmente superato dai voti sugli ordini del giorno. La maggioranza della Commissione aveva voluto creare un nesso tra Senato e regioni, attraverso una partecipazione delle stesse nella formazione del Senato. Quindi, «In un primo comma che [...] ha un valore più che altro di proemio e di prefazione, ha affermato che il Senato è eletto su base regionale. La sostanza viene nell'altro comma in cui si stabiliscono due cose: 1) che una parte dei senatori sono eletti dai consigli regionali; 2) che le regioni debbono avere un certo numero di senatori fisso; e ciò per equilibrare meglio questi enti, e tener conto delle regioni più piccole». Nella stessa seduta, prendendo la parola successivamente, Mortati chiarì ulteriormente il secondo comma dell'art. 55. Diceva infatti: «che contiene i criteri di determinazione del numero dei senatori, che tale numero si ottiene, in parte in misura proporzionale al numero degli abitanti; in altra parte mediante l'attribuzione di un numero fisso di senatori ad ogni regione, indipendentemente dalla sua popolazione. Ora, è precisamente questo secondo criterio dell'attribuzione di un numero fisso che vale a conferire una spiccata base regionale al Senato; ed anzi può dirsi che sia proprio esso a imprimere in modo più spiccato di ogni altro tale carattere regionale». Conseguentemente, il Presidente Terracini pose la questione che doveva essere accettato, o meno, che nel Senato vi fossero «senatori che si richiamino rispettivamente ad un numero diverso di elettori». Si poneva cioè la questione di principio: «se un eletto possa richiamarsi ad un numero di elettori o ad una base di popolazione diversa da un altro eletto». Nella seduta antimeridiana del giorno dopo, Terracini precisò ulteriormente che, affermando il carattere regionale, si sarebbe dovuta accettare la conseguenza «che i senatori non saranno tutti eletti dallo stesso numero di elettori, o meglio, non ci sarà un quoziente unico per tutti i membri del Senato».

Prendendo la parola nella seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947, Mortati ritornò a dire che la piccola correzione introdotta da limite minimo di sei senatori, che aveva sostituito con un suo emendamento al numero fisso di cinque, «rappresenta il riconoscimento di quella che può essere l'esigenza delle piccole regioni, e specialmente delle piccole regioni del sud, ad avere un potenziamento, sia pure modesto e più simbolico che sostanziale, della loro influenza politica in questo Senato che, per quanto ridotto nel suo aspetto regionalistico, pur tuttavia conserva un legame con la struttura regionale, e quindi è il rappresentante di questo nuovo ente che abbiamo costituito». Come abbiamo potuto appurare, erano aliene al Costituente le preclusioni che sono state affacciate da molta dottrina ad un premio di maggioranza e a degli sbarramenti a livello nazionale, desumendole dalla locuzione "base regionale". Erano aliene perché, ripeto tesi pacifiche, il Costituente non si era posta, salvo qualche parziale eccezione che vedremo, la questione della funzionalità del Parlamento - come la si intende nella contemporaneità - sia nel rapporto fiduciario, che nella capacità di produrre norme. Non immaginava la possibilità di introdurre correttivi al sistema proporzionale puro. Guardando prevalentemente alla rappresentatività, il Costituente aveva pensato solo a differenziare il sistema elettorale del Senato da quello per la Camera[141] con l'introduzione del collegio uninominale[142] (salvo riconvertirlo al proporzionale, prevedendo una inverosimile soglia da raggiungere in sede di stesura della legge elettorale[143]), e con la riduzione della metà dei componenti (adottando una cifra più che doppia di popolazione, in rapporto al singolo membro).

Preveggo a questo punto le possibili obiezioni del fine conoscitore degli Atti dell'Assemblea costituente: Mortati, nella seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947, argomentava che bisognasse approvare la locuzione base regionale onde far sì che si potessero introdurre «il numero fisso per ogni regione, le circoscrizioni, lo scrutinio regionale, ecc.. Non è esatto ritenere che senza una espressa formulazione nella Costituzione della base regionale, per lo meno della circoscrizione regionale, sia pacifico che i nuovi collegi uninominali saranno contenuti nell'ambito di una stessa regione, perché nulla toglierebbe al futuro legislatore di fare collegi che comprendano elettori di due regioni[144]. Basterebbe questa sola eventualità a giustificare la menzione della base regionale

del Senato. Ma, in via più generale, è da ribadire che si tratta di un principio direttivo suscettibile di applicazioni varie, applicazioni che possono essere imprevedibili oggi, ma potrebbero trovare nel legislatore di domani degli svolgimenti verso singole concretizzazioni che, ripeto, oggi sarebbe opportuno non discutere o rinviare. È un'affermazione di principio, è una direttiva che, essendo - come dicevo - suscettibile di applicazioni varie, sia in questa sede, sia nella sede legislativa futura, ha una ragion d'essere [...] nel suo collegamento con la riforma regionale, che non può non ripercuotersi, per il carattere costituzionale ad essa conferito, sulla organizzazione dei poteri centrali dello Stato».

In quest'ultima interpretazione autentica vi è riferimento che potrebbe attagliarsi ad una delle obiezioni che la dottrina contemporanea ha sollevato ad un premio di maggioranza nazionale per il Senato[145]. Ebbene, è una inesattezza confondere due piani ben distinti: un conto sarebbe disegnare circoscrizioni/collegi transregionali (con la commistione dei bacini elettorali di più regioni e, cosa più importante, con liste di candidati/candidati uninominali espressivi di più realtà ed interessi regionali), un conto è, con un premio di maggioranza nazionale (e con soglie di sbarramento nazionali anch'esse), dare la possibilità a liste di candidati (ciascuna in un numero eguale all'intero ammontare dei seggi in lizza) presentate nella singola realtà regionale di avere un correttivo (calcolato sulla tendenza nazionale) che consenta di avere più/meno seggi di quanti spetterebbero loro proporzionalmente tra quelli in palio nella regione, e non altri. Gli eletti sono i candidati della regione ed i voti della regione hanno contribuito al conteggio nazionale che determina l'eventuale premio/non premio (nel caso il premio non serva ogni regione vedrà distribuiti i seggi proporzionalmente tra le liste/coalizioni). Non è corretto dire che i voti di altre regioni determinano il risultato della singola regione. Intanto i voti dati dagli elettori di altre regioni sono voti dati ai candidati delle stesse regioni e non di altre, e poi potrebbero contare ai fini del premio nazionale tanto quanto i voti dati dagli elettori della regione presa ad esempio: Sarebbe come voler distinguere diversi bicchieri d'acqua, quando sono stati versati tutti in una bacinella.

Per di più, vi è un altro elemento di prova a favore della mia interpretazione: il primo comma dell'articolo 56 del progetto di Costituzione, primo inciso, ancorava decisamente il poter essere eletti nella regione, all'esservi nati o domiciliati. Questa norma, sarebbe dovuta - secondo una dichiarazione del Presidente Terracini nella seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947 - addirittura bastare a giustificare la base regionale, nel caso l'Assemblea non avesse approvato la parte più sostanziosa del secondo comma dell'art. 55 del progetto. A suffragare ulteriormente questo elemento di prova soccorre il Martines[146] che, interpretando l'art. 57, diceva che il legame tra regione e Senato andasse fatto a livello di elettorato passivo. «In altri termini, dovrebbero essere gli eletti, in quanto espressione della comunità regionale, ad assicurare il collegamento di cui si è detto. Questo modo di intendere l'elezione del Senato "a base regionale" ha il pregio di non essere in contrasto con alcuna norma costituzionale ed, anzi, di dare piena attuazione al 1° comma dell'art. 57 in esame, né può trovare ostacolo in una pretesa coincidenza tra elettorato attivi ed elettorato passivo». Quanto a questa impostazione giovi l'introduzione - con una legge sui partiti - di sistema di designazioni primarie regionali, è inutile dire.

Il Costituente, in fin dei conti, essendosi venuto a trovare tra le mani una seconda Camera, che inizialmente avrebbe dovuto essere assai più dipendente dall'istituto regionale (in sede di seconda Sottocommissione, e poi di nuovo in Assemblea plenaria, si erano anche proposte la rappresentanza degli interessi, l'elezione da parte dei consiglieri comunali nell'ambito regionale, l'elezione indiretta), ed avendo gradualmente scartate queste impostazioni, non ebbe la consapevolezza di pensare che una Camera doppia della prima poteva anche non essere, e che quindi meglio valeva virare verso il monocameralismo. Questo accenno mi consente di aprire una ulteriore parentesi sui lavori della Costituente. A nulla valse, a proposito del Senato, quello che, nella seduta pomeridiana del 19 settembre 1947, Ruini si augurò: «posta la ragione che giustifica l'esistenza di una seconda Camera, vi è pur l'esigenza che non sia un doppione assoluto dell'altra; se no, si farebbe più presto a sommare gli eletti ed a metterli dentro una sola Aula. Altr'è che la differenza sia radicale o attenuata; anche in quest'ultimo caso può giovare un separato e successivo esame degli atti legislativi. Ma un doppione non sia!». La ragione fondativa originaria della seconda Camera era,

come si è detto, una diversa congerie di forme di rappresentanza che non superarono il vaglio dell'Assemblea; quindi restava la radice regionale, nella misura in cui si è detto. Ma restava anche quello che disse Laconi nella seduta pomeridiana del 24 settembre 1947: «Il nostro gruppo parlamentare non è stato fra quelli che hanno sostenuto la necessità di una seconda Camera. Non abbiamo assunto questa posizione in quanto non crediamo che una seconda Camera risponda ad una esigenza funzionale ed organica del regime democratico. Respingiamo infatti due delle motivazioni principali che vengono addotte a questo proposito; e cioè respingiamo la tesi secondo cui un'Assemblea politica, per sua natura avventata e irriflessiva, avrebbe necessità di un secondo organo che le faccia da freno e da correttivo. Se abbiamo acceduto alla proposta di creazione di una seconda Camera, l'abbiamo fatto perché abbiamo riconosciuto che esiste un motivo, secondario, ma che è accolto dalla pubblica opinione e largamente condiviso da questa Assemblea. Questo motivo secondario consiste nell'esigenza che la legge trovi, attraverso il vaglio di una seconda Camera, una sua maggiore elaborazione e un maggiore suo perfezionamento». Ma come questa base venne sviluppata? Abbiamo visto che la differenziazione di cui parlava Ruini, si trovò nel differente modo di elezione, salvo poi annullare anche questa differenza in sede di approvazione delle leggi elettorali politiche. Ma che queste differenze furono appiattite fino quasi a scomparire, fu provvido e razionale, perché il Costituente non aveva posto ben mente (nella stesura della Costituzione, ovvero lo fece, ma senza successo, come stiamo per vedere) al pericolo che sarebbe venuto da due Camere con eguali poteri legislativi e di indirizzo ma diverse per sistema elettorale quindi potenzialmente diverse per maggioranza politica. Si aveva forse una ottimistica fiducia nelle capacità delle forze politiche di trovare un accordo in entrambe le Assemblee che consentisse una certa stabilità di governo. La realtà impose, a distanza di pochi anni, quelle esigenze di governabilità a cui avrebbe potuto rispondere la riforma del 1953, se fosse stata meglio ponderata e scritta (1. per via della dimensione del premio; 2. perché il premio scattava oltre la maggioranza assoluta, quindi a rigore era un premio costituente alla maggioranza assoluta; 3. perché non vi era premio al Senato). Prima però di tornare all'Assemblea costituente, debbo spiegare il perché mi dilungherò su questa. Riassumendo le cose che ho già accennato precedentemente: il sistema elettorale di un parlamento plasma la forma di governo[147], se poi questo avviene in un parlamento bicamerale questo è triplamente vero (non solo doppiamente, perché il sistema elettorale ha effetto anche sulla interazione tra le due Camere). Quella che segue è una proposta provocatoria che io faccio, ripescando una delle tante perle nere dai lavori della Costituente: l'Assemblea nazionale come modo di superare il problema del vincolo di fiducia in un sistema bicamerale perfetto, in cui non si riesca a rendere perfettamente uguali le due Camere. Evidentemente questa soluzione non è in cima ai miei desideri, da cui la provocazione. Il mio ordine di preferenze a questo nodo, se mi è consentito, è il seguente:

1° Mantenere il bicameralismo perfetto, per le ragioni esposte mirabilmente da Laconi, senza derive federali (prive di senso, inutili, dispendiose, anacronistiche), né regionalismi spinti alla moda del 2001 e/o del 2005 (conflittuali, oltre che tutte le aggettivazioni precedenti per il federalismo); recuperando con una opera di medicazione della Costituzione ferita nel 2001, lo spirito regionalistico che ne animava il testo, arguibili, per chi abbia la pazienza di leggere, dai lavori della Costituente[148]. Mantenere il rapporto paritario sia a livello legislativo che di indirizzo[149] (come pensava il Costituente anche nel progetto di Costituzione): per fare ciò, e per non ripetere l'errore finale del Costituente, bisogna approvare una riforma elettorale che renda le due Camere identiche (anche con l'adozione di una unica scheda con unico voto che riunisca le due le Camere) a cominciare dalla maggioranza politica prodotta, fuori delle Aule, dalle urne, nell'ambito di competenze per materia, generali e paritarie.

2° Se prevale invece l'idea di mantenere l'interpretazione miope dell'art. 57, ovvero non si resiste alla voglia referendaria di uninominale: in entrambi i casi si rimarrebbe nella pratica delle altalene precedentemente descritte (con l'allegria dello stallo prodotto da maggioranze politiche opposte nelle due Camere), allora meglio introdurre anche l'Assemblea nazionale (che sarà mirabilmente decritta da Tosato). In questo modo si coniuga il bicameralismo perfetto (identiche competenze per materia, generali e paritarie), con due Camere differenziate politicamente, senza inceppare il

rapporto di fiducia. Evidentemente rimane scoperta la funzione legislativa, che può incontrare in una Camera una maggioranza ostile a quella di governo. Ma questo non mi pare che sia uno scrupolo che si pongono le folle (nel mondo della politica e della dottrina) innamorate di sistemi di governo in cui risiedono costitutivi, fisiologici elementi di stallo: si pensi al presidenzialismo degli USA, al semipresidenzialismo francese[150], al male interpretato e male modificato parlamentarismo britannico dell'ultimo stravolgimento costituzionale del 2005[151]. Ed anche se questo scrupolo si ponesse in maniera stranamente unidirezionale, la risposta è nelle parole di Tosato, che fa intravedere la possibilità di svincolare reciprocamente la funzione legislativa dalla funzione di indirizzo politico (ricostruendoli teoricamente come distinti poteri da separare, ma che la forma di governo parlamentare fa confluire appunto in un solo organo). Quest'ultima prospettiva, come vedremo fra poco, è molto affascinante.

3° Se proprio non si riesce a resistere alle voglie iconoclaste di un ceto politico che non fa politica ma si balocca con le riforme costituzionali[152], meglio sarebbe il monocameralismo; che le regioni, divenute, bene o male, Stati senza senso, con le loro costituzioni, i loro parlamenti, il loro ceto politico senza senso, vadano per la loro strada, legiferino per conto loro (introdurremo dazi doganali tra le regioni, in barba all'UE; avremo tanti diritti amministrativi, tributari e costituzionali quante sono le regioni; avremo norme sugli appalti, sul lavoro differenziate; avremo sanità[153], istruzione, sistemi di giustizia e di ordine pubblico regionali... insomma si tornerà indietro alla situazione italiana prima del 1860[154]); basterà una Conferenza Stato federale - Stati federati per raccordare, ma ci si risparmi la beffa di vedere il Senato della Repubblica ridotto ad una camera buffa[155]!

Ma torniamo alla Costituente per sostanziare la mia provocazione seria. Intervenendo nella seduta pomeridiana del 19 settembre, Tosato, illustrò quanto segue[156]: «[...] E passiamo all'ordinamento del Governo. Il progetto, secondo il voto quasi unanime della Commissione dei Settantacinque, accoglie e regola la forma di governo parlamentare. Tuttavia, debbo pur ricordare che, se la Commissione dei Settantacinque ha adottato unanimemente, si può dire, la forma di governo parlamentare, non l'ha adottata proprio con entusiasmo; anzi, si è resa ben conto dei gravi, dei gravissimi inconvenienti che la forma di governo parlamentare presenta in Italia. Se ha scelto la forma di governo parlamentare, l'ha scelta quindi come il male minore. Difatti la Commissione, quando ha deciso di informare il governo dello Stato al tipo parlamentare, ha approvato un ordine del giorno dell'onorevole Perassi, secondo il quale si adottava bensì la forma di governo parlamentare, purché tuttavia si trovassero degli accorgimenti tali da poter ovviare almeno ai più gravi inconvenienti che tale forma di governo presenta in Italia. Ora, quali sono gli strumenti, gli accorgimenti, i dispositivi proposti, per ovviare appunto ai più gravi inconvenienti della forma di governo parlamentare? Anzitutto, si è cercato di dare una struttura precisa al Governo. [...] Il progetto, in secondo luogo, ha cercato di regolare i voti di fiducia. A questo proposito si è stabilito che le mozioni di sfiducia non possono essere discusse se non dopo un certo termine dalla loro presentazione; e si è anche stabilito che il voto di sfiducia deve raggiungere una certa maggioranza. Ma queste sono disposizioni di carattere particolare, che non toccano ancora la linea essenziale del progetto. L'elemento nuovo del progetto è quello riguardante l'intervento dell'Assemblea nazionale. [...] Ora, è esatto, l'Assemblea nazionale appare, secondo il progetto, come una terza Camera. È un organo distinto[157], senza dubbio, che non si confonde né con la Camera dei Deputati né col Senato. Questo, però, dal punto di vista formale; perché, dal punto di vista sostanziale, questa Assemblea nazionale è formata dai membri della Camera dei Deputati e dai membri del Senato. Sono i membri della Camera dei Deputati e del Senato che si riuniscono in questa Assemblea. È vero, è una terza Assemblea, perché nell'Assemblea nazionale non è la volontà della Camera dei Deputati più la volontà della Camera del Senato che si incrociano; è la volontà di un organo nuovo che non si confonde né con la Camera dei Deputati né col Senato [Nitti: «Che non è niente!»]. Badate bene che, secondo il progetto, l'Assemblea nazionale non rappresenta nemmeno una fusione delle due Camere, benché essa riunisca i membri delle due Camere. Quindi, la riunione dei due rami del Parlamento nell'Assemblea nazionale non porterebbe mai all'impossibilità, da parte del Presidente della Repubblica, di uno scioglimento delle Camere, perché le Camere sono riunite in

Assemblea nazionale. Questo avverrebbe se si trattasse di fusione. La questione non è irrilevante. In Francia si è discusso se il Presidente potesse sciogliere le Camere quando sono riunite in Assemblea nazionale e la dottrina francese ritiene che pur essendo questa una terza Assemblea il Presidente conserva il potere di scioglierla. Ciò appunto perché l'Assemblea nazionale non sorge dalla fusione delle due Camere. Ma quello che voglio sottolineare è che questa terza Assemblea, in definitiva, non deve spaventare sotto l'aspetto della sovrabbondanza perché, se formalmente è una Assemblea a sé stante, sostanzialmente essa non risulta che dalla riunione dei deputati e dei senatori. Osservazione molto grave è stata quella fatta dall'onorevole Orlando ed alla quale, in parte, si è associato l'onorevole Fuschini. A questa Assemblea nazionale - si dice - voi attribuite troppi poteri. Se voi considerate i singoli poteri attribuiti all'Assemblea nazionale, voi vi accorgete che, in definitiva, l'Assemblea nazionale rappresenta la chiave di volta di tutto il sistema costituzionale. Ora, francamente, io non posso concordare in questa osservazione. Consideriamo pure tutti questi poteri dell'Assemblea nazionale. L'Assemblea nazionale elegge il Presidente della Repubblica con il concorso dei rappresentanti delle regioni, fa alcuni atti di nomina dei membri della Corte costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura, delibera la guerra e la mobilitazione generale, delibera l'amnistia e l'indulto, accorda o nega in determinate condizioni la fiducia al Governo. Ora, prescindiamo un momento dalla questione della fiducia al Governo e consideriamo le prime attribuzioni delle quali, del resto, si può discutere. Anche se qualcuna di esse venisse sottratta all'Assemblea nazionale, essa conserverebbe la sua struttura e la sua fisionomia. Ritenete che con queste sue attribuzioni si ponga come organo sovrano? Lo nego nel modo più reciso perché queste attribuzioni dell'Assemblea nazionale sono attribuzioni tassativamente indicate. Non si dica: ma l'Assemblea nazionale potrà abusare sempre di queste attribuzioni. Perché allora non può abusare delle sue attribuzioni la Camera dei Deputati o non può abusare il Senato, o non può abusare il Governo o il Capo dello Stato? Queste mi sembrano veramente obiezioni inconsistenti. Ma, soprattutto, non è una Assemblea sovrana per la considerazione che questa Assemblea non esercita mai, per nessuna ragione, il potere legislativo e su questo punto, richiamo in modo particolare la vostra attenzione. Sia in materia legislativa ordinaria sia per la materia costituzionale, in caso di revisione costituzionale, mai interviene l'Assemblea nazionale: è previsto sempre e soltanto l'intervento delle Assemblee legislative agenti separatamente e indipendentemente l'una dall'altra. Ora, se questa Assemblea nazionale non ha mai nessun potere legislativo, né ordinario né costituente, come si può ritenere che essa rappresenti veramente la chiave di volta di tutto il sistema costituzionale, l'organo sovrano che potrà sconvolgerlo completamente? Non mi pare assolutamente possibile. Ed allora passo ad esaminare direttamente quello che è veramente il punto centrale della questione. L'Assemblea nazionale preoccupa soprattutto perché, secondo il progetto, ad essa è conferito il potere di accordare o di negare la fiducia al Governo. Indubbiamente, l'Assemblea nazionale, con questa attribuzione rappresenta una profonda innovazione rispetto alla tradizione. Devo osservare anzitutto, a questo proposito, che il testo del progetto, per verità, si scosta notevolmente da quella che era stata la proposta originaria. La proposta originaria era questa: svincolare completamente il Governo, per le questioni di fiducia, dalle singole Camere separatamente agenti; deferire qualsiasi questione di controllo politico sul Governo e, in particolare, la questione di sfiducia o fiducia al Governo all'Assemblea nazionale. Questa è stata l'idea originaria. La Commissione dei Settantacinque, pur accogliendo in parte questa idea, non ha ritenuto conveniente adottarla in pieno, ed è perciò che - pur avendo accolto il principio che il Governo, una volta nominato dal Presidente della Repubblica, debba presentarsi non alle singole Camere separate ma all'Assemblea nazionale - ha accolto d'altra parte il principio che le singole Camere possano esprimere, sia pure a determinate condizioni, la sfiducia al Governo, salva la possibilità al Governo di ricorrere quasi in appello all'Assemblea nazionale. Se posso esprimere un parere personale, dico che con questa modificazione, il sistema proposto viene a perdere in gran parte i vantaggi che esso poteva e può offrire. Soprattutto per una ragione d'ordine pratico; perché un Governo, che in un certo momento sia stato messo in minoranza da una delle Camere, non ricorrerà mai all'Assemblea nazionale. Quindi, se fosse accolta l'idea dell'Assemblea nazionale e se, d'altra parte, si volesse conservare e restare fermi al punto che le Camere possano esprimere la sfiducia al

Governo al quale pertanto la fiducia è stata accordata, secondo me non bisogna lasciare al Governo la facoltà di ricorrere all'Assemblea nazionale; ma se mai concedere questo potere al Presidente della Repubblica quasi a provocare, a costringere il Governo stesso a presentarsi all'Assemblea nazionale, specie quando la situazione politica non è sufficientemente chiara, e ciò anche nell'interesse del Capo dello Stato perché questi possa avere maggiori elementi a disposizione per la scelta eventuale del nuovo Capo del Governo. Comunque, a parte questa questione di ordine particolare, la questione si pone nei termini seguenti: è conveniente o non è conveniente questa innovazione del progetto? È conveniente abbandonare il principio tradizionale secondo il quale il Governo è responsabile di fronte alle Camere separatamente, o [detto in termini diversi], è più opportuno passare al sistema nuovo di svincolare, per quanto riguarda la questione di fiducia, il Governo dalle Camere, per renderlo responsabile soltanto di fronte alle due Camere riunite in Assemblea nazionale? Questo è il problema. Ora, a mio avviso, prima che l'Assemblea possa pronunciarsi su questo punto, sulla convenienza o meno di adottare questa soluzione innovativa, bisogna tener presente quelli che sono i presupposti di questa soluzione e le premesse che lo condizionano. E la premessa fondamentale è questa, che la nuova Costituzione, per quanto riguarda il Parlamento, si ispiri al principio bicamerale. Noi siamo partiti da questa premessa, quella di un Parlamento bicamerale e quindi formato da due Camere differenziate tra loro ed in posizione di parità e di uguaglianza. In regime repubblicano democratico non è possibile, secondo me, ammettere un bicameralismo con una seconda Camera che sia perfettamente uguale alla prima, perché la seconda Camera evidentemente non avrebbe ragion d'essere[158]. Nel sistema bicamerale in regime repubblicano occorre, evidentemente, che la seconda Camera abbia qualche elemento di differenziazione rispetto alla prima. Questo elemento di differenziazione sarà dato dalla rappresentanza d'interessi o dalla rappresentanza delle regioni o dalla rappresentanza dei comuni o dalla rappresentanza, del popolo preso in una particolare età e quindi in una particolare maturità; quello che volete. Comunque un elemento di differenziazione ci deve essere. E qui devo ricollegarmi ad una osservazione, sotto certi aspetti acuta, ma che non mi sembra fondata, dell'onorevole Condorelli. Egli fece questa osservazione: «voi mettete insieme ciò che non è possibile mettere insieme: per poter riunire le due Camere, almeno agli effetti di questa funzione, in Assemblea nazionale, occorre che esse abbiano omogeneità tra di loro[159]; se partite (come si deve partire secondo noi) dalla esistenza di due Camere differenziate fra di loro, non potete riunirle in unica Assemblea nazionale, perché non si può riunire l'eterogeneo». Io sono stato guidato da ragionamento opposto. Cioè: se dovessimo arrivare alla deliberazione di accogliere il Parlamento bicamerale, ma, sia pure per disperazione, si arrivasse ad accogliere un Senato perfettamente identico alla Camera[160], non vedrei mai la possibilità di riunirli, perché l'unica giustificazione di questa seconda Camera eguale alla prima non potrebbe essere che questa: che l'una e l'altra sono destinate ad agire separatamente[161]. Se voi invece partite, come noi siamo partiti, dalla premessa di un Parlamento bicamerale, ma, tuttavia, riuscite a creare due Camere differenziate, allora si ha non solo l'opportunità ma, direi quasi, la necessità di riunirle, nei momenti difficili dello Stato, appunto perché queste due Camere, costruite in modo differenziato, sono precisamente destinate in certi momenti a confluire in Assemblea di rappresentanza unitaria di tutto il popolo. E noi siamo partiti anche, evidentemente, dalla esigenza della parità delle due Camere. Io capisco che non si possa ammettere la parità delle due Camere, quando una seconda Camera non ha base democratica, né diretta, né indiretta; d'accordo. Ma se istituimo due Camere a base democratica e non le mettiamo in situazione di parità, quale costruzione facciamo? A questo proposito ricordo di aver letto nei discorsi di Stalin una osservazione veramente acuta. Si discusse anche nella Commissione per la Costituzione sovietica del 1936 circa l'opportunità o meno di adottare il sistema bicamerale e di porre o meno le due Camere (Sovjet dell'Unione e Sovjet delle nazionalità) in situazione di parità fra di loro. Una corrente sostenne che le due Camere non potevano essere poste in condizioni di parità, ma che doveva essercene una, destinata ad avere la prevalenza. Stalin si oppose a questa tendenza, precisamente perché diceva: se voi ponete queste due Camere in posizione di differente forza, non di parità, non diminuite i conflitti, ma li aumentate; ciò che elimina il conflitto fra le due Camere è la posizione di parità e l'uguale base democratica; se date ad una di esse posizione diversa

da quella dell'altra, indubbiamente, solo per questo fatto, avrete conflitti continui[162]. Mi pare che questa sia osservazione molto esatta che cada precisamente nel caso nostro. Comunque, le premesse da cui siamo partiti nel pensare all'Assemblea nazionale, sono precisamente queste: un Parlamento bicamerale con due Camere differenziate ed in posizione di eguaglianza. Il ragionamento che abbiamo fatto è molto semplice: noi istituimo un governo parlamentare, siamo tutti consci dei gravissimi inconvenienti del governo parlamentare in Italia, derivanti dalla pluralità dei partiti, dalla necessità dei governi di coalizione, dalla mancanza di omogeneità e quindi dalla intrinseca, permanente instabilità dei governi[163]. Ed allora possiamo permetterci il lusso di rendere il Governo responsabile di fronte all'una e all'altra Camera? Cioè, di avere la possibilità di crisi continue

di Governo per eventuale disaccordo tra l'una e l'altra Camera? Mi pare che la soluzione proposta dal progetto, di rendere responsabile il Governo esclusivamente di fronte all'Assemblea nazionale (si intende, miracolismi non se ne possono attendere) abbia almeno il vantaggio di escludere delle fonti di crisi, che non hanno ragion d'essere, perché, in definitiva, questa Assemblea nazionale rappresenta il corpo unitario ed integrale di tutta la nazione, nei suoi organi rappresentativi. Questa è stata la ragione fondamentale, ripeto, che ci ha portato all'Assemblea nazionale[164]. Non ci siamo illusi minimamente di risolvere in radice il problema della instabilità dei governi, perché il male è molto più profondo e non si può correggere con dispositivi costituzionali. Non si può correggere forse nemmeno modificando il sistema elettorale[165]. Abbiamo cercato di togliere una fonte inutile di crisi e crediamo che almeno da questo punto di vista tutti debbano convenire che questo vantaggio c'è. Sennonché, ci è stato osservato: voi, con questo sistema di rendere responsabile il Governo esclusivamente di fronte all'Assemblea nazionale, negate quello che volete affermare e: uccidete il bicameralismo, proprio quando volete imperniare la Costituzione dello Stato su due Camere indipendenti tra di loro. Ora, veramente a me sembra che questa obiezione non sia molto consistente, perché non riesco a concepire, come esigenza del principio bicamerale, quello che avveniva ed avviene in certi Stati nei quali il Governo è responsabile di fronte alle due Camere indipendentemente e separatamente. Perché il sistema bicamerale - è un'osservazione contrastata dall'onorevole Fabbri - non importa affatto un sistema a tipo collegiale, come il consolato romano. Nel sistema bicamerale le due Camere sono bensì indipendenti e debbono agire quindi separatamente, ma sempre in vista di effetti unici finali. Ora, guardate come funziona il principio bicamerale per quanto riguarda la fiducia al Governo. Si può verificare questa ipotesi: un Governo, approvato da una Camera, e, successivamente, dall'altra Camera, ad un certo momento cade esclusivamente per volontà di una delle due Camere. Domando: è bicameralismo questo? Secondo il sistema bicamerale, per determinare questo effetto, per modificare la situazione preesistente, dovrebbe essere necessario ancora l'accordo fra la prima e la seconda Camera. A me sembra sia così[166]. Vi è un altro argomento per sostenere che non si lede il sistema bicamerale. Tutti certamente ricordiamo che secondo il vecchio Statuto del Regno in certi casi si doveva, dalle Camere, procedere alla nomina del reggente. La dottrina si domandava: in questo caso, la nomina del reggente da parte delle Camere deve avvenire da parte delle due Camere separatamente ed indipendentemente agenti, o da parte delle due Camere riunite? I fautori del sistema bicamerale ritenevano che le due Camere dovessero agire separatamente, ma l'onorevole Orlando manifestò autorevolmente e - a mio avviso - fondatamente, la tesi contraria, in base alla considerazione che l'atto di nomina è un atto che, di sua natura, non può e non deve essere compiuto che da un unico organo collegiale. Ora io domando: l'approvazione, la fiducia al Governo, cosa è? Il Governo è formalmente nominato dal Capo dello Stato, ma soltanto formalmente, perché chi investe realmente il Governo della sua funzione è l'atto di fiducia, che è la vera nomina da parte delle Camere. Se si tratta in definitiva di un atto di nomina da parte delle Camere è più conveniente avere due Camere o un'unica Assemblea nazionale? Anche questo mi sembra sia un argomento il quale dimostra che effettivamente non siamo di fronte ad una esigenza...[167] [Fabbri: «Il Governo deve camminare con due gambe. Se resta con una gamba sola, cade»]. Io dico che questa innovazione non lede, per lo meno, il principio bicamerale [Conti: «Questa è zoologia; non costituzionalismo!»]. Comunque a me pare che la soluzione proposta presenti un indubbio vantaggio, perché si evitano inutili motivi di

crisi e con questo sistema non si urta - a mio modesto avviso - contro il principio del bicameralismo. La soluzione che abbiamo proposta ha poi altri utili aspetti non trascurabili. Innanzitutto, a me pare che non si possa prescindere dalla considerazione che indubbiamente l'Assemblea nazionale avrà una maggiore solennità delle singole Camere e che quindi quando si tratterà di questioni di Governo, di fiducia o di sfiducia, gli stessi membri dell'Assemblea nazionale saranno ricondotti ad un più alto senso di responsabilità. Non solo. L'Assemblea nazionale, a mio avviso, permetterà un chiarimento più immediato e più diretto della situazione politica, e quindi permetterà anche al Capo dello Stato di prendere direttamente e più fondatamente decisioni politiche in ordine alla formazione del Governo. Ma, a mio avviso, vi è poi un'altra ragione, alla quale io personalmente darei molta importanza, ed è che attraverso questo sistema dell'Assemblea nazionale, come organo della fiducia al Governo, noi risolviamo il problema della divisione dei poteri nel governo parlamentare. Chi ha a cuore la libertà, e il progresso nella libertà, non può non avere a cuore l'attuazione della divisione dei poteri. Il principio della divisione dei poteri non si oppone al principio della sovranità popolare. Si oppone soltanto alla dittatura, al totalitarismo. Orbene: tutti sanno che il governo parlamentare tende alla confusione dei poteri. Con questo sistema dell'Assemblea nazionale si arriva a saldare il principio della divisione dei poteri anche nel governo parlamentare. Perché? Perché per le questioni di governo sarebbe competente un'Assemblea, completamente distinta e indipendente dalle due Assemblee. Mentre l'attività legislativa verrebbe esercitata dalle due Assemblee separatamente e indipendentemente agenti[168], invece, per le questioni di governo, si avrebbe la possibilità di una Assemblea diversa, la quale sarà competente a decidere soltanto di questioni di carattere fondamentale, di suprema direzione politica. Con quale beneficio per il normale svolgimento dell'attività legislativa svincolata così dalle continue pressioni e dalle questioni di vita o di morte dei governi, con quale beneficio per la stabilità dei governi stessi, sottratti così al quotidiano assalto alla diligenza, è evidente. Il governo parlamentare si è tradotto in Italia in un confusionismo di poteri, che è deleterio per l'attività legislativa e per l'efficienza dei governi. Bisogna porvi riparo. Se non si vuole che il potere legislativo sfugga inesorabilmente alle Camere[169], se non si vuole che il governo parlamentare si traduca e degeneri in governo di Assemblea, in un comitato esecutivo delle Camere, con le conseguenze che ne derivano, occorre ristabilire, per quanto è possibile, la divisione dei poteri. E da questo punto di vista, l'innovazione introdotta nel progetto relativa ai nuovi compiti dell'Assemblea nazionale, potrebbe essere un rimedio eccellente. Ad ogni modo, questi sono i criteri fondamentali che ispirano il progetto e le disposizioni in esso contenute. Io ho cercato di esporvi la materia nel modo più semplice, nel modo più chiaro: vi ho parlato con franchezza, e, credo, anche con obiettività. Personalmente, io ritengo che le soluzioni proposte possano essere prese in attenta considerazione. Prenda ora l'Assemblea Costituente la sua responsabilità[170]».

Tornando al grigio presente, anche se il premio al Senato è stato spezzettato (per una interpretazione miope, come si è visto, e non evolutiva[171] dell'art. 57 Cost. (e in fondo, chi ha detto che l'art. 57 Cost. sia immodificabile?), la affezione dell'elettorato al sistema bipolare, all'alternanza al governo, alla scelta del programma di governo tra le due alternative proposte, consentirà di superare questa sbavatura del legislatore della XIV legislatura.

#### VI. Governo di "salute pubblica" vs grande centro

Preliminarmente mi corre l'obbligo di fare una precisazione: sono due cose ben diverse il sogno ricorrente di un grande centro moderato ed un governo di salute pubblica[172]. La mia tesi è che la legge elettorale prospettata possa essere approvata in due modi:

1) velocemente dopo essere stata presentata (si tratterebbe di un vero e proprio blitz), con l'appoggio esterno dei partiti del centrodestra, per poi andare subito ad elezioni (giacché il governo del centrosinistra sarebbe in tempo reale sfiduciato dai suoi partitini[173]);

2) se non si fosse abbastanza veloci, si dovrebbe formare un governo di salute pubblica (di tecnici e/o con la partecipazione dei partiti veri del centrosinistra e del centrodestra)[174].

Starà al centrosinistra valutare l'opportunità politica di proseguire nell'esperienza appena iniziata di governare con un programma di centrosinistra continuamente pregiudicato dal ricatto delle microformazioni, sperando di potere guadagnare consensi risanando la finanza pubblica e poco più

(non che la cosa sia da poco, ma è ben triste che la sinistra per la seconda volta arrivi al governo e debba pensare a raccogliere i cocci rotti da una gestione a dir poco avventurosa dei conti pubblici) prima di arrivare alle elezioni più o meno anticipate. Una cosa è sicura, non si potrà andare ad elezioni con questa legge elettorale. Quando verrà al nodo questo problema, sarà il momento di provare un governo di salute pubblica. Sarebbe forse meglio precorrere i problemi e, fra una finanziaria ed un DPEF, sondare la disponibilità dei partiti del centrodestra al blitz. Forse parlo di fantapolitica, ma è la situazione partitica italiana che è irrealistica, ed il medico pietoso non ha mai prodotto buoni risultati: il male sono i partitini; la legge elettorale che si propone una cura; i poli sono quelli che sono, ma devono collaborare per applicare questa terapia di cui il paese avverte l'esigenza da sempre, per lo meno dall'allargamento del suffragio del 1913 e dal passaggio alla proporzionale del 1919[175].

Il governo di salute pubblica, da non confondersi quindi con la convergenza al centro dei partiti più moderati dei due schieramenti, deve essere più nettamente considerata come una maggioranza composta dei partiti principali dei due schieramenti, che decidono, per la salvezza dello Stato, di governare insieme (per 1 o 2 anni[176]) soprattutto per riformare la legge elettorale ed eliminare i partitini, facendo nel contempo due finanziarie sostenibili (nulla più di questo, vista la inconciliabilità sul merito tra i programmi del centrodestra e del centrosinistra, e l'impossibilità di rilanciare, per tale via, una azione riformatrice sui temi economici e sociali[177]).

Questo per quanto riguarda il governo di salute pubblica. Veniamo ora al grande centro[178]:

non è vero che la concretezza delle soluzioni e la condivisione dei fondamentali principi, si ottenga con il far prevalere in entrambi gli schieramenti le posizioni più moderate[179]. Che vuol dire posizioni ideali di tipo radicale? Io conosco soluzioni buone e soluzioni cattive (o non soluzioni) ai problemi; e su ciò hanno diritto/dovere di cimentarsi tutti i partiti che abbiano una decente rappresentatività nella società[180]. E guarda caso chi propugna questo moderatismo lo fa guardando a microformazioni dedite al cambio di casacca, ovvero ad una ipotetica ricostruzione di un nuovo centro, perno del sistema, inamovibile e quindi irresponsabile. Se le forze più centrali sono in grado di superare lo sbarramento, buon per loro. Il sistema elettorale deve scartare le formazioni residualmente rappresentative e non quelle molto rappresentative (abbondantemente sopra il 5% a livello nazionale) ma, per occasione, giudicate "estreme" da qualche censore centrista[181], e deve garantire l'alternanza, che è concettualmente antitetica con l'idea di un centro[182]. Questa idea geografica della politica, che stabilisce una relazione biunivoca tra le concrete proposte, gli ideali dei partiti e il loro spazio in un immaginario emiciclo politico, funziona a grandi linee ma non deve condurre a pensare che una soluzione, per essere praticabile e giusta, debba necessariamente essere "moderata". Esiste anche, ed è differenziato dal moderato, la categoria del corretto, dell'opportuno, del buono. Un ideale politico forte, vissuto con giusta misura - questa sì - può condurre a soluzioni più concrete, praticabili, corrette, buone, giuste che non un ideale politico che parte per definizione da una posizione teorica di medietà, trattenuta mezzeria tra gli interessi sociali.

Se è vero che è il centrosinistra che potrebbe avere più problemi dal connubio tra premio e sbarramento a tutti i fini, non è meno vero che questa riforma va anche e soprattutto nell'interesse del centrosinistra. Comunque, gli istituti vanno visti solo ed esclusivamente guardando alla loro funzionalità individuale e complessiva e non anche all'immediato sfavore o favorire l'una o l'altra parte politica. Ad esempio, si è detto nello scorso autunno, che la proposta del non conteggiare alla coalizione, i voti dei partitini che non avessero superato le soglie risibili previste[183], era indice del voler truccare a favore del centrodestra le elezioni, giacché il centrosinistra è più frammentato. Il fatto che questa proposta sia stata ritirata, da una maggioranza di centrodestra che tutto sommato poteva anche utilitaristicamente portarla avanti, non si deve allo strepitare del centrosinistra o di molta dottrina, ma al fatto più sostanzioso che l'ex maggioranza era anch'essa bloccata dai suoi, certo meno numerosi ma non meno agguerriti, partitini.

Io dico che, non potendo guardare nell'animo dei legislatori ordinari e costituzionali delle due ultime legislature (non ho l'attitudine degli inquisitori), si deve considerare, appunto, il risultato che si ottiene. Se si vuole bonificare il sistema politico, rendere omogeneo e stabile il programma del

centrosinistra, e quindi il suo governo, si deve procedere in questa direzione[184]: se questo lo fa il centrosinistra tutto e da solo, tanto di guadagnato. Ma dato che è evidente che i partitini del centrosinistra non appoggeranno mai una simile legge elettorale[185], è necessario che sia un accordo tra i partiti maggiori, trasversale alle coalizioni, che superi questa difficoltà. Bisogna avere il coraggio di rischiare di perdere le elezioni immediatamente successive alla nuova legge elettorale, pur di bonificare il sistema partitico. Facendo una previsione, con la riforma a regime, vi sarà un partito democratico ed una forza più marcatamente di sinistra, stabilmente alleata di governo del partito democratico.

Così si avvierebbe la cura della malattia dei partitini, atavico male italiano[186]. Nella stessa misura l'auspicio è quello che i partiti politici (questa volta contrastando le loro stesse élites interne che si cristallizzano in oligarchie) sappiano darsi una legge[187] costituzionale che regolamenti la loro democrazia interna e la sottoponga ad un controllo giuridico da parte di una costituenda giurisdizione costituzionale eletta con maggioranze qualificate dal Parlamento.

#### VII. Premesse teoriche per la legge sui partiti

La seconda questione tocca il fondamento della liberaldemocrazia governata dai partiti, cioè la garanzia della democrazia interna ai singoli partiti[188]. Questo è il tema di sempre e la sua dimenticanza, in dottrina ed in prassi, è una delle fondamentali cause lontane della attuale deriva autocratica. Essa va rintracciata nel mancato controllo costituzionale del rispetto di regole interne agli statuti dei partiti, che tutelino la corretta formazione delle maggioranze e quindi la possibilità di un cambiamento delle stesse[189].

La democrazia interna ai partiti, per restituirli alla vita ed anche al fine del recupero di autorevolezza degli stessi come protagonisti della mediazione politica degli interessi, andrebbe affrontata una buona volta anche a livello costituzionale (semplicemente applicando ed integrando l'art. 49 Cost.), anche perché la quasi assenza di una normativa ordinaria è testimonianza essa stessa che sono temi che toccano le strutture portanti del sistema costituzionale.

Per parlare della democrazia e dei partiti[190] intendo richiamare alcune categorie che sono state ideate dal pensiero sociologico e giuridico e che ritengo utili ad inquadrare la relazione tra democrazia e partiti. Queste categorie sono quelle di: classe dirigente (o del potere), classe politica, élites politica. Si tratta di una riconversione di concetti nati per mettere in luce le debolezze del sistema di governo democratico, allo scopo di una interpretazione dello stesso nella sua forma ultima di democrazia dei partiti.

Benché i termini usati rimandino intuitivamente ai concetti che vogliono esprimere, è bene esplicitarli:

1. classe dirigente sta non per classe sociale predominante, ma per l'insieme dei gruppi (più ristretti di una eventuale classe dominante ma, comunque, espressione della resistenza ad una azione livellatrice delle diseguaglianze) di vertice nei diversi settori economici e istituzionali della società, che ne orientano più o meno alla luce del sole, più o meno senza l'uso della forza, le linee di sviluppo (anche regressivo).

2. classe politica; con essa intendo uno dei gruppi di vertice che formano la classe dirigente suddetta, quella dei capi politici, che in una società di diritto sarebbe, per definizione, l'unica ad avere legittimazione a svolgere quel potere di direzione definito da qualche tempo politica (direzione non più come mero potere di fatto in una comunità, ma come esercizio di un potere riconosciuto all'interno di un orizzonte di norme e da queste regolato). Proprio il rapporto fra classe del potere e classe politica è quello che vede confrontarsi rispettivamente gruppi di pressione e partiti politici.

3. élites politiche sono le frazioni in cui è divisa la classe politica, e che fra loro si contendono con alterne fortune l'esercizio effettivo del potere in un determinato momento. Al concetto di élites politiche si ricongiungono strettamente i partiti politici sotto due punti di vista:

a) per la facile identificazione delle élites in lotta con i partiti in competizione nel sistema democratico;

b) per la tendenza che i singoli partiti hanno, a riprodurre al loro interno un sistema di relazioni tanto lontano dalla democrazia quanto vicino all'autocrazia oligarchica[191].

In questo quadro si può in prima approssimazione definire la democrazia come sistema politico in cui la classe politica è relativamente aperta; questo per una serie di ragioni:

n Per la divisione in élites politiche; divisione che, se non nasce come tale con la democrazia (si pensi alle fazioni delle esperienze comunali), ha nella democrazia una connotazione particolare; spesso radicale quando rispecchia il conflitto fra le classi sociali che, con il suffragio universale e più ancora con i partiti di massa, acquistano tutte pari dignità politica, riconducendo il problema delle diseguaglianze principalmente sul piano delle condizioni economiche e di lavoro. Non voglio ignorare l'incidenza che queste ultime hanno sulla effettiva partecipazione politica dei molti, ma ciò non toglie che, una cosa è non avere titolo giuridico a partecipare alla direzione politica, altra è potere finalizzare la propria partecipazione politica al superamento delle ingiustizie sociali, e doverlo fare anche per il solo fatto che, altrimenti, il riconoscimento formale di pari diritto politico non viene concretamente goduto dai titolari economicamente svantaggiati.

n Per la continua (almeno potenzialmente) circolazione delle élites alla guida del governo, cioè per la periodica scelta operata dalla popolazione della dominante tra le rivali attraverso il canale di legittimazione delle elezioni.

n Per il continuo (anche qui almeno potenzialmente) afflusso e ricambio, all'interno delle élites - partiti, dei dirigenti a tutti i livelli.

Il metodo specificamente democratico di scelta dei capi rappresenta, paragonato all'autocrazia, un ampliamento essenziale, rapportabile all'allargamento del suffragio, del materiale a disposizione per la scelta, cioè del numero delle personalità concorrenti ai posti di guida.

La supposizione demagogica che tutti i cittadini siano ugualmente atti ad esercitare qualsiasi funzione politica finisce col ridursi alla semplice ma essenziale possibilità, per i cittadini, di essere resi atti ad esercitare ogni funzione politica. L'educazione alla democrazia diviene una delle principali esigenze della democrazia stessa.

La preferenza del metodo democratico di reclutamento dei capi[192], e più ancora di elaborazione delle decisioni politiche, se non può essere sostenuta da decisive prove, lo può da una serie di argomenti di prova e, in maniera decisiva, dalla ragione del legame tra la democrazia e una teoria relativista dei valori[193]. Su questa ragione si può affermare, a contrario, che, supponendo conoscibile il bene, questo sarebbe più efficacemente perseguito con la guida di un solo individuo o di una ristretta cerchia. E questo anche perché il bene, in quanto valore etico assoluto, è per definizione (altrimenti non si potrebbe spiegare la devianza) conosciuto da pochi e non del tutto conoscibile ai molti; altrimenti la sfera stessa del dovere essere coinciderebbe spontaneamente con l'essere e non avrebbe senso un sistema di norme per regolare una realtà (sociale) già giusta. Diversamente, in base ad una teoria relativista, il bene, in quanto valore etico relativo, si presuppone necessariamente conosciuto solo dai molti, non avendo senso un sistema etico (che ha perso il suo fondamento metafisico) se non nella auto-responsabilità dell'atto conoscitivo, il che vuol dire responsabilità della scelta delle norme sociali da parte dei destinatari di esse.

Ma, sebbene a prima vista il potere politico sia sempre esercitato da minoranze, queste hanno una minore stabilità e capacità di esercitare il potere arbitrariamente, perché ai governati resta sempre la possibilità di rimuovere i loro capi e ancor più di obbligarli (in una certa misura), se non per altre ragioni almeno con questa minaccia, a prendere decisioni nell'interesse della massa. L'altra ragione, ben più qualificante, è che la democrazia è caratterizzata, oltre che da un nuovo modo di selezionare le élites, da una nuova autointerpretazione del loro ruolo da parte delle stesse. Questo aspetto culturale, che può chiamarsi ideologia politica, unitamente e non meno del sistema di selezione, riduce la distanza tra i pochi e i molti, e - non sto citando mitologie democratiche - rende possibile l'autogoverno dei molti, sempre attraverso il potere, in questo caso solo funzionale, dei pochi.

Quindi non utilizzo la categoria delle élites per fare una agiografia delle società ordinate gerarchicamente e divise stabilmente in classi sociali, né affermo che la distinzione tra governanti e governati sia una legge naturale, ma avvio una definizione di democrazia che, se può sembrare minimale, vuole essere più scientifica che emotiva e vuole mettere in condizione di valutare progressivamente quanta parte della sovrastruttura che la accompagna sia mitologia o sia una descrizione ideologica di peculiarità strutturali.

Anzi, se l'idea della élite è stata usata per cercare di giustificare la divisione della società in classi, tentando di renderla più accettabile con il rappresentare le classi superiori come composte degli individui migliori a prescindere dalla loro origine sociale; si può pervenire attraverso la stessa idea ad una critica della divisione in classi. Infatti, nella classica teoria delle élites è sottesa l'idea dell'uguaglianza delle possibilità come base per una selezione meritocratica. Questa uguaglianza delle possibilità è in sé contraddittoria: da un lato essa presuppone l'ineguaglianza, dal momento che possibilità significa possibilità di salire a un livello superiore in una società stratificata; dall'altro presuppone, perseguendola, l'uguaglianza, poiché implica che le ineguaglianze insite in una società stratificata debbano essere neutralizzate ad ogni generazione, in modo che gli individui possano sviluppare le loro capacità personali. Realmente l'eguaglianza delle possibilità potrebbe realizzarsi solo in una società senza classi o élites sociali, e in questo caso il concetto stesso diventerebbe superfluo: l'idea di possibilità significando non lotta per salire di livello sociale, ma per ogni individuo sviluppo completo delle doti dell'intelletto e della sensibilità che possiede.

La persistente necessità che siano pochi ad esercitare in concreto il governo si può in parte ricondurre alla caratteristica del processo decisionale, che non lascia margini sufficientemente ampi per un processo di codecisione allargato in maniera indefinita (motivo questo per cui resta impraticabile la democrazia diretta), e in parte perché il piccolo numero garantisce che la responsabilità politica sia sostenuta, di fronte alla opinione collettiva (e agli organi cui sia deputato istituzionalmente un compito di verifica e controllo), da persone determinate, mentre essa si disperderebbe completamente già all'interno di una assemblea in cui fossero molti a governare.

Alla responsabilità delle decisioni, sanzionata dalla possibilità di confermare quel gerente le funzioni di governo o di sostituirlo, si affianca l'idea della rappresentanza. In questo ambito, più che richiamare alla mente un'idea privatistica del rapporto politico, e più di quella pubblicistica di sovranità popolare, si inserisce quell'aspetto culturale che coinvolge la collettività, a cui ho già accennato, l'ideologia politica.

Quindi, l'idea dell'esercizio materiale da parte di pochi di un potere delegato dalla titolare della sovranità, la collettività tutta, acquista un contenuto non evanescente quando si consideri che è l'ideologia che, oltre a fare da collante tra gli elettori, crea un processo di immedesimazione invertito rispetto a quello suddito - capo: l'eletto, che condivide una ideologia politica con gli elettori, presumibilmente prenderà quelle stesse decisioni che, con la stessa preparazione tecnica, avrebbe preso uno qualunque degli stessi suoi elettori. Senza contare che l'ideologia politica racchiude in sé un orizzonte etico e una gradazione delle priorità economiche - sociali, che possono risultare spesso stringenti nelle scelte degli eletti al momento del governo.

Queste ultime considerazioni ci conducono alla realtà del partito politico che, in primis, raggruppa gli uomini di una stessa opinione e contemporaneamente (e in effetti prevalentemente) elabora una opinione che unisca gli uomini, per garantire loro di indirizzare la volontà generale verso i loro fini. E' chiaro che l'individuo isolato non ha, politicamente, alcuna esistenza reale, non potendo esercitare una influenza sulla gestione degli affari pubblici.

Data l'inevitabile opposizione degli interessi - il conflitto tra classi ne è espressione - la volontà generale, se non deve esprimere esclusivamente l'interesse di un solo gruppo, non può essere che la risultante, il compromesso fra interessi opposti. La formazione del popolo in partiti politici è, quindi, in secondo luogo, un'organizzazione necessaria affinché questi compromessi possano venire realizzati, affinché la volontà generale possa muoversi lungo una linea media.

L'ostilità (altra cosa è la critica al funzionamento dei partiti, a cui più avanti anch'io indulgo) verso i partiti politici e quindi, in ultima analisi, alla democrazia, serve (coscientemente o inconscientemente) a forze politico-sociali che mirano al dominio assoluto degli interessi di un solo gruppo o classe e che, nello stesso grado in cui non sono disposte a tenere conto degli interessi opposti, cercano di dissimulare la vera natura degli interessi che esse difendono sotto l'ideale di un interesse generale superiore e trascendente gli interessi di parte ("...l'interesse vero della gente...", "...della società civile..."), di una solidarietà di interessi fra tutti i membri della collettività ("...perché non esistono più le ideologie...").

Ciò che è decisivo è il criterio strutturale di funzionamento delle istituzioni rappresentative (non sto

parlando, in questo caso, dell'istituzione Popolo - Corpo elettorale), cioè il criterio maggioritario. Questo, presupponendo una concezione antimetafisica della verità - bene, è lo strumento con cui ricostruire un parametro obiettivo di condotta nella gestione pubblica degli interessi. Ma essendo, per definizione, una ricostruzione continua, non può essere escluso a priori (a costo di negare il postulato antiassolutistico) che cambi i suoi connotati nel prosieguo della vita sociale, e quindi che opinioni minoritarie possano affermarsi come i nuovi orizzonti nella gestione della cosa pubblica. Quindi il relativismo, imponendo la comprensione piena delle questioni pubbliche, significa faticosa autonomia etica attuabile solo attraverso un dibattito (il corrispettivo, nell'ambito della scienza sociale, del metodo sperimentale nelle scienze fisico-naturali) in cui nascono e si modificano maggioranze e minoranze, non questo impedendo l'azione ma, piuttosto, il non essere preparati dallo stesso prima che giunga il tempo di agire.

Si è visto come il popolo non possa essere effettivo titolare del potere sovrano di direzione politica se non si dà una organizzazione capace di operare sintesi di interessi collettivi, e come siano i partiti ad adempiere a tali compiti organizzativi.

Il ruolo spettante ai partiti consiste nel far decantare la grezza immediatezza degli interessi particolari, di cui pur sono concretamente materiati, misurandoli e commisurandoli alla stregua di una determinata interpretazione dell'interesse generale; nel comporre e ordinare in una prospettiva organica e unitaria gli specifici contingenti problemi, le singole puntuali esigenze scaturenti dallo sviluppo della vita associata; nel proporsi, infine, di influire in principio, in genere, sulle decisioni della comunità statale.

Apparirebbe davvero problematico lo svolgimento della vita politica nella democrazia di massa, senza il determinante concorso dei partiti nel perseguimento di un equilibrio fra le funzioni di rappresentanza e di mediazione dei bisogni e degli interessi.

L'azione dello Stato, a fronte di una società riconosciuta come concretamente eterogenea, articolata in una pluralità di istanze (vi è una dialettica inevitabile in ogni società non omogenea, e cioè in tutte le società se è vero che anche in una società non divisa in classi il pensiero non potrebbe non differenziarsi in una molteplicità di posizioni che ne esprime l'inesauribile fecondità) e di interessi (e, pertanto, naturalmente conflittuale), non è rivolta sostanzialmente alla risoluzione del conflitto, alla sua composizione duratura (che abbiamo visto, sul piano etico, impossibile in termini di giustizia), quanto ad una sua regolazione elastica (che favorisce più una parte o l'altra secondo il prevalente orientamento politico); il che implica il permanere degli antagonismi di interesse, in uno schema di continua processualità della mediazione.

Il suffragio universale produce la rottura della finzione di una omogeneità sociale, dando rilevanza politica e giuridica al contrasto fra le classi. Si può anzi dire che il concetto di classe, inteso nel senso politico che gli è proprio, si afferma soltanto in tale contesto.

L'art. 49 Cost. sancisce questa eterogeneità sociale e, stabilendo la necessità di una mediazione permanente (che, nel suo non essere unica e definitiva, fa salvi i compiti della rappresentanza) nell'ambito della formulazione dell'indirizzo generale, individua nella concreta pluralità dei partiti la strumentazione della rappresentanza politica delle stratificazioni interne della società (la lotta politica viene trasferita dal piano della mera forza a quello dei rapporti giuridici). Una lettura dell'art. 49 Cost. combinata con gli art. 1 e 3 Cost. mostra il superamento delle concezioni della sovranità nazionale e/o dello Stato, per individuare nel Popolo, la totalità dei cittadini, i veri soggetti politici titolari della sovranità.

I partiti sono storicamente lo strumento che, superando lo stato oligarchico attraverso una inversione di significato delle élites politiche, ha permesso di spostare l'asse del potere dai vertici, da ristrette cerchie, al popolo o, quanto meno, ad una base assai più larga.

Ma, come per una condanna a ripetere della storia, all'interno dei partiti, pure attraverso procedure inizialmente democratiche, vengono a crearsi élites; cioè, le persone che occupano i posti direzionali del partito sostanzialmente ed unicamente ne decidono gli orientamenti, le scelte, i comportamenti anche, se del caso, non riflettendo la volontà degli iscritti e aderenti né, tanto meno, degli elettori. E questo è anche il meno: il più è che si produce una cristallizzazione delle maggioranze congressuali. La causa di questa va rintracciata nel mancato controllo costituzionale

del rispetto di regole interne agli statuti dei partiti, che tutelino la corretta formazione delle maggioranze e quindi la possibilità di un cambiamento delle stesse. L'ingessatura delle maggioranze ha infatti come portato la costituzione in oligarchie dei vertici-élites delle maggioranze stesse e la trasformazione dei partiti in strutture che amministrano le carriere dei professionisti della politica[194]. Così i partiti politici, che nel disegno del nostro Costituente, dovevano essere centri motori della partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, sono creature morte ai fini della rappresentatività politica della società, giacché in mano ad élites che alimentano sé stesse per endogenesi, invece di venire sostituite da altre che precedentemente erano la loro opposizione interna al partito.

Il processo di formazione e di concretizzazione della volontà popolare viene inevitabilmente impedito dal mancato rispetto del vincolo ideologico neppure nella sua forma ultima ed asettica di programma elettorale[195]. I partiti riproducono così al loro interno la cesura tra una élite e la massa e consegnano nelle mani delle loro élites interne (una almeno per ogni partito) il governo di uno stato a democrazia limitata.

Ed è proprio su questo nodo che viene prospettata l'idea di un intervento dell'ordinamento pubblico generale all'interno dell'organizzazione dei partiti come estrema ma necessaria frontiera del costituzionalismo.

In estrema sintesi, al fine di impedire che per l'inceppamento della cinghia di trasmissione della rappresentanza democratica, tutto l'edificio dello Stato sociale democratico di diritto fallisca il suo obiettivo storico, si rende necessaria una tutela pubblica dei diritti politici riconosciuti ai singoli nell'ambito della comunità statale, e che, più che mai, devono trovare garanzia - attraverso un corpus di norme costituzionali e ordinarie, ed una speciale giurisdizione costituzionale-politica, composta magari da membri eletti con maggioranze più che qualificate dalle Camere - all'interno dei partiti, in quanto funzionali al corretto svolgimento dello stesso meccanismo partitico.

Si diceva nella premessa che si deve restituire funzionalità alla trasmissione di domanda politica dalla società al partito e di sollecitazione-proposta politica dal partito alla società. Il partito è soggetto aggregante degli interessi di una quota parte della società, secondo dei valori, ideali che promanano sempre dalla società (anche assorbendo le anticipazioni della cultura), ma che anche lo stesso partito contribuisce ad alimentare, fertilizzare, rinnovare, creare. Questo soggetto si trova ad avere una mutevole risposta (consenso elettorale) da parte della società, in base a valutazioni razionali o meno di quest'ultima (sempre legittime e vincolanti in democrazia), alla sua azione politica concreta (di governo o di opposizione). Ora, dinamicamente, se un partito va incontro ad una sconfitta elettorale (più o meno forte), è ragionevole aspettarsi che (analogamente a quanto accade nello Stato con l'alternanza al governo) vi sia un processo, interno al partito, di metabolizzazione della sconfitta. Vi sarà una analisi, una critica, un giudizio, una sanzione. È presumibile pensare che vi sarà stata, durante l'azione politica concreta, una minoranza (più o meno grande del partito) che non sarà stata d'accordo con tale azione. La esistenza di una o più minoranze deve essere garantita da norme stringenti e da un controllo operato da una giurisdizione costituzionale-politica sul rispetto di queste nella vita quotidiana del partito: questo è il nocciolo, lo scopo, della democrazia interna ai partiti. La garanzia della possibilità del succedersi delle maggioranze è garanzia della capacità del partito di rispondere positivamente agli input politici della società con output (azioni concrete) adatti. È presumibile pensare che, attraverso una discussione aperta, la maggioranza degli iscritti (al partito) in assemblea darà la sua fiducia a questa ex minoranza (portatrice di una diversa linea di condotta, di diverse soluzioni agli stessi problemi), ovvero confermerà la sua fiducia alla vecchia maggioranza. È del tutto evidente che:

- 1) se ad una serie di risultati più o meno negativi, la maggioranza del partito confermerà la sua fiducia nella sua élite dirigente, il partito condannerà sé stesso ad una magra vita marginale (nell'ipotesi rosea) ovvero alla sua morte politica;
- 2) se invece confermerà la sua fiducia nella sua élite ed alla lunga riprenderà ad avere largo successo elettorale, dimostrerà che era più lungimirante del corpo elettorale;
- 3) se funzionerà il meccanismo dell'alternanza delle élites interne con risultati elettorali più o meno altalenanti, nulla quaestio, siamo nell'augurabile fisiologia di vita dell'ente partito politico.

Ma la realtà italiana, certificata dalla storia costituzionale e politica, è costellata da esempi di allargamenti (o diminuzioni) del consenso elettorale senza passare per avvicendamenti del personale dirigente dei partiti, quindi senza modificazioni delle concrete azioni politiche (il postulato indiscutibile da cui muovo è che gli stessi uomini non avranno l'intelligenza, la capacità, la fantasia, per produrre politiche diverse da quelle sino a quel momento prodotte: servono bensì uomini diversi per azioni concrete qualitativamente diverse che vadano incontro agli input dell'elettorato). Allargamenti prodotti, invece, per annessione, fusione, alleanza tra i vari partiti e partitini (questi ultimi - data la loro inconsistenza - veri e propri gruppi esponenti di interessi prettamente corporativi, anche i loro). Si è assistito, nella prassi politica italiana, alla applicazione di una concezione feudale della rappresentanza politica attraverso i partiti: questi, confidando con certezza quasi matematica nella loro capacità di intercettare una data quantità di elettorato, gestiscono questa potenzialità ai fini autoreferenziali della loro stessa alimentazione e della alimentazione (attraverso la distribuzione più o meno illecita degli appalti pubblici) dei gruppi economici di pressione che garantiscono loro quel potenziale consenso elettorale. In fin dei conti, da questa medioevale gestione da parte dei partiti e/o partitini del loro proprio feudo, ne esce fuori un elettore che non è mai riuscito a diventare cittadino, arbitro consapevole delle proprie scelte politiche, ma che è rimasto nella sua condizioni semiservile, passando nominalisticamente dalla categoria di suddito a quella di uditore di comizi, di manifestante, di telespettatore.

La fisiologia dell'alternanza al governo del partito deve essere garantita ed istituzionalizzata da un corpus normativo che introduca la democrazia costituzionale all'interno del partito che, in una liberaldemocrazia fondata sui partiti, è il depositario, la cinghia trasmissione del rapporto dinamico di legittimazione tra Popolo e Stato (persona).

Si è quindi, concludendo, ricostruita l'im maturità politica e la connessa inefficienza del sistema di governo, del nostro paese, come conseguenza di una mai realizzata democrazia costituzionale all'interno dei partiti, i sovrani reali di una liberaldemocrazia. E si è prospettata una soluzione "istituzionale". Cioè un insieme di istituti, accorgimenti, apprestati dal diritto positivo per rimodellare il sistema politico partitico.

Non si tratta di neogiacobinismo, né di una pia illusione partorita da una mente innamorata troppo dell'empireo. Si tratta di una sensata e misurata prospettiva di concreto riformismo. Dopotutto esiste un ordinamento giuridico che incanala ed indirizza anche rigidamente la realtà in una miriade di settori che non sono la politica: quindi l'argomento principe dei difensori dell'alegislazione politica, cioè quello che la realtà supera sempre la norma, rendendola inutile (perché inefficace), è facilmente superabile se solo si pone mente alle norme commerciali sulle società per azioni quotate, alle regole comunitarie ed italiane antitrust, ecc.; e più in generale al fatto stesso dell'affermazione di un sistema di norme che, sin dalla Repubblica di Roma, ha affrancato i cittadini dalla libertà-schiavitù del farsi giustizia da sé, istituendo un codice di comportamento, sanzioni alle violazioni di tale codice, una struttura deputata a tale certificazione, ed un'altra struttura detentiva della titolarità all'esercizio della forza per rendere esecutive le sanzioni.

VIII. Indice Bibliografico sul tema del partito politico

Quello che segue è un elenco, indicativo e non esaustivo, delle fonti sui partiti. Il tema viene analizzato sotto i molteplici aspetti che investono l'attuale natura giuridica del partito e le prospettive che potrebbero venire da una sua specifica regolamentazione:

G. Alpa, Note sulla riforma dello statuto giuridico dei partiti politici, in *Politica del diritto*, 1993, fasc. 1 pag. 99-105;

G. Amato, La sovranità popolare nell'ordinamento italiano, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1957;

G. Amato, Ingrao Pietro (a cura di), Parlamento, partiti e società civile, in *Mondoperaio*, 1978, fasc. 1 pag. 59-66;

S. Amorosino (Intervento al dibattito sul tema: "Indirizzi del rinnovamento dei partiti politici: la disciplina legislativa" organizzato dall'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, 31 ottobre 1984), in *Rassegna parlamentare*, 1985, fasc. 1 pag. 23-28;

A. Amorth, Garanzie democratiche di fronte all'azione dei partiti, in *Iustitia*, 1958;

- G. Andreotti, Partiti e istituzioni, in *Civitas*, 1983, fasc. 3 pag. 7-13;
- P. Ardant, La rappresentanza e i partiti politici, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1998, fasc. 1 pag. 157-167;
- V. Atripaldi, Sul procedimento di scelta dei candidati nella elezione della Camera dei deputati; designazione dei partiti e libertà di scelta degli elettori, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1968;
- A. Ballarin Denti, Riforma dei partiti e questione istituzionale, in *Aggiornamenti sociali*, 1990, fasc. 3 pag. 181-199;
- A. Barbera, Una democrazia con i partiti (Relazione all'assemblea del Centro di studi e iniziative per la riforma dello Stato (Crs) sul tema: "Una democrazia senza partiti?", Roma, 26-27 ottobre 1992), in *Democrazia e diritto*, 1992, fasc. 4 pag. 197-218; (Intervento al dibattito sul tema: "Indirizzi del rinnovamento dei partiti politici: la disciplina legislativa" organizzato dall'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, 31 ottobre 1984), in *Rassegna parlamentare*, 1985, fasc. 1 pag. 9-13;
- P. Barcellona, Costituzione, partiti e democrazia, in *Democrazia e diritto*, 1978, fasc. 1 pag. 21-34;
- A. Bardusco, Legittimazione del potere e partiti politici nel pensiero di Gaetano Mosca e Guglielmo Ferrero, in *Diritto e società*, 1982, fasc. 3 pag. 536-547;
- P. Barrera, I partiti in crisi: appunti disordinati per una terapia, in *Democrazia e diritto*, 1992, fasc. 3 pag. 119-135;
- M. Basile, Congressi di partito e misure cautelari (nota a ord. Pret. Fasano 28 febbraio 1981 ord. Pret. Agrigento 23 gennaio 1981), in *Giurisprudenza italiana*, 1982, fasc. 3 pag. 193-200;
- S. Belligni (a cura di), Il partito di massa, teoria e pratica, F. Angeli, Milano, 1975;
- E. Bettinelli, Alla ricerca del diritto dei partiti politici (relazione svolta al V colloquio italo-tedesco di diritto pubblico, Karlsruhe, 31 maggio-1 giugno 1985), in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, fasc. 4 pag. 1001-1063;
- A. Bevere, I controlli sul sistema dei partiti: dal giudizio dei pari alla strategia della falsa trasparenza, in *Critica del diritto*, 1983, fasc. 27-28 pag. 62-82;
- K. (von) Beyme, I partiti nelle democrazie occidentali, Zanichelli, Bologna, 1987; *Classe politica e partitocrazia* (introduzione di Mario Caciagli), UTET, Torino, 1997;
- P. Biscaretti di Ruffia, Cittadinanza italiana, partiti politici e loro cariche dirigenti, in *Diritto e società*, 1979, fasc. 4 pag. 701-716; *Diritto costituzionale*, Napoli, 1974;
- N. Bobbio, Gli intellettuali e il potere (Relazione tenuta al convegno "I partiti e la cultura", Milano, 28-29 ottobre 1977), in *Mondoperaio*, 1977, fasc. 11 pag. 63-72;
- A. Buratti, La condotta antidemocratica dei partiti politici come "illecito costituzionale" (Tribunale costituzionale 12 marzo 2003, n. 48/2003 (Spagna), in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, fasc. 2 pag. 875-879;
- M. Cacciari, *Dialettica e critica del politico*, Feltrinelli, Milano, 1978;
- M. Calise, La crisi della sostanza partito, in *Politica ed economia*, 1987, fasc. 7-8 pag. 3-5;
- M. Calise, R. Mannheimer, Come cambiano i governanti di partito, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1986, fasc. 3 pag. 461-484;
- Camera Dei Deputati, Segretariato generale, Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari, *Il diritto dei partiti in Italia, 1945-1970* (a cura di Paolo Ungari, presentazione di Francesco Cosentino, introduzione di Guglielmo Negri), tip. GER, Roma, 1971;
- R. Camosa, Il partito politico, oggi: vizi e (possibili) rimedi, in *Critica del diritto*, 1983, fasc. 27-28 pag. 18-39;
- F. Capitani, Cinque anni di finanziamento pubblico dei partiti politici, in *Nuovi studi politici*, 1979, fasc. 2 pag. 17-35;
- A. Capurso, Partiti politici e corpo elettorale. Brevi ragionamenti e critica ad alcune teorie in margine ai loro rapporti, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1982, fasc. 56-57 pag. 63-72; I partiti politici tra costituzione formale e costituzione materiale, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, a. XII, n. 46, 4° trimestre 1979, pag. 39-64;

- G. Carbone, Sistema dei partiti e crisi della politica (relazione al Convegno nazionale del club dei club sul tema "Riformare la politica", Milano, 18-20 novembre 1983), in *Mondoperaio*, 1983, fasc. 11 pag. 102-109;
- I. Cardarelli, La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere, in *Diritto e società*, 1993, fasc. 4 pag. 711-726;
- P. Caretti, E. Grassi, La "giustizia interna" nei partiti (Comunicazione al convegno su "Libertà fondamentali e formazioni sociali" Univ. Firenze, 9-11 maggio 1975), in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1976, fasc. 4 pag. 1584-1604;
- A. Caruso, I partiti politici tra costituzione formale e costituzione materiale, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1979, fasc. 46 pag. 39-64;
- G. Cassandro, I partiti politici nel quadro della Costituzione, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente* (a cura del Comitato esecutivo presieduto da Gaspare Ambrosini), vol. 2, Vallecchi, Firenze, 1969;
- L. Cavalli, Leadership e governabilità democratica, in *Città e regione*, 1981 n. 6;
- F. Cazzola, M. Morisi, R. Motta, La rappresentanza degli interessi tra governo e partiti (comunicazione presentata al Convegno organizzato dal Centro studi per la riforma dello Stato in memoria di Flavio Colonna sul tema "Parlamento e funzione legislativa", Roma, 29 novembre 1983), in *Il Ponte*, 1984, fasc. 4-5 pag. 37-54;
- S. Ceccanti, Regolamentazione legislativa dei partiti ed elezioni primarie: un esempio del possibile ruolo del diritto comparato nell'iniziativa legislativa, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, fasc. 3 pag. 1069-1073;
- R. Ceccarini, Gruppi parlamentari e partiti politici. Considerazioni sulla natura giuridica, in *Parlamento*, 1980, fasc. 1-2 pag. 49-52;
- U. Cerroni, I partiti e lo Stato, in *Rinascita*, 1976, fasc. 4 pag. 1-2;
- E. Cheli, (Intervento al dibattito sul tema: "Indirizzi del rinnovamento dei partiti politici: la disciplina legislativa" organizzato dall'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, 31 ottobre 1984), in *Rassegna parlamentare*, 1985, fasc. 1 pag. 15-21; Il finanziamento pubblico dei partiti, in *Rass. parl.*, 1972; Il finanziamento pubblico dei partiti (progetto di legge alla Camera, Doc. 3630 del 29 settembre 1971 e doc. 39 del 23 maggio 1972), in *Studi senesi*, 1973, fasc. 1 pag. 0; Spunti per una nuova disciplina in tema di finanza dei partiti, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. II, Cedam, Padova, 1985; Intorno al problema della regolazione dei partiti politici, in *Studi senesi*, n. 1, 1958;
- G. F. Ciaurro, Dieci anni di finanziamento pubblico dei partiti, in *Nuovi studi politici*, 1984, fasc. 4 pag. 0; Primo bilancio del finanziamento pubblico dei partiti, in *Nuovi studi politici*, 1975, fasc. 1 pag. 73-78; (a cura di) La Corte costituzionale federale tedesca sul finanziamento pubblico dei partiti (con una nota di Gian Franco Ciaurro), in *Nuovi studi politici*, 1974, fasc. 3 pag. 109-131; Il finanziamento pubblico dei partiti politici, in *Nuovi studi politici*, 1971, fasc. 4 pag. 47-61; Dal partito d'opinione al partito-schieramento, in *Nuovi studi politici*, 1976, fasc. 2 pag. 0;
- L. Ciaurro, Trasparenza e finanziamento dei costi della politica, in *Nuovi studi politici*, n. 2, 1995;
- S. M. Cicconetti, Sistemi elettorali e sistema dei partiti (Intervento al convegno sul Cinquantenario della Repubblica italiana organizzato dall'ISLE, Roma, 10-11 ottobre 1996), in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1996, fasc. 4 pag. 991-1001;
- M. Cirulli, Controversie interne ai partiti politici e provvedimenti d'urgenza (Nota a ord. Pret. Lecce sez. Gallipoli 13 dicembre 1990), in *Giurisprudenza di merito*, 1992, fasc. 6 pag. 1150-1157;
- M. Colasanto, Struttura dei partiti e partecipazione politica, in *Studi di sociologia*, 1976, fasc. 1 pag. 88-109;
- L. Compagna, Dalle "parti" ai "partiti", in *Il Pensiero politico*, 1981, fasc. 2 pag. 274-283; Compagna Luigi  
Il ruolo dei partiti, in *Parlamento*, 1982, fasc. 1-2;
- L. Compagna, T. E. Frosini, L'"autocrazia" di partito nel pensiero di Giacomo Perticone (Relazione al convegno di studi internazionale sul tema: "Giacomo Perticone. Stato parlamentare e regime di massa nella cultura europea del Novecento", Roma-Cassino, 18-20 maggio 1995), in *Nuovi studi*

politici, 1995, fasc. 3-4 pag. 149-161;

M. Cotta, La classe parlamentare e la crisi del sistema politico italiano, in Città e regione, 1981 n. 6;

G. Cotturri, Sistema dei partiti e problema dello Stato in Italia, in Democrazia e diritto, 1978, fasc. 5-6 pag. 727-738;

V. Crisafulli, Stato e popolo nella Costituzione italiana, in AA. VV., Studi sulla Costituzione, Milano, 1958; La sovranità popolare nella Costituzione italiana, in Scritti in memoria di Vittorio Emanuele Orlando, Padova, 1957; Partiti, Parlamento, Governo, in La funzionalità dei partiti nello Stato democratico. Atti del I Congresso nazionale di dottrina dello Stato (cfr. infra), ed in Stato Popolo Governo - Illusioni e delusioni costituzionali, Milano, 1985; Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana, in L'Amministrazione civile, 1958; La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico sui partiti, in Studi politici, 1960; I partiti nella Costituzione, in Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente (a cura del Comitato esecutivo presieduto da Gaspare Ambrosini), vol. 2, Vallecchi, Firenze, 1969, ed in Jus, 1969; I partiti nella realtà socio-politica italiana, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1968; Istituzioni: può un regime riformare sé stesso? (intervista a Pio Marconi), in Mondoperaio, 36, 1983, n. 10, pag. 14-19;

E. Cuccodoro, I lavori della Bicamerale. La trasformazione della forma partito, in Parlamento, 1993, fasc. 1-3 pag. 24-26;

S. D'Albergo, Sistema politico, sistema dei partiti e unità democratica, in Democrazia e diritto, 1978, fasc. 5-6 pag. 739-751;

M. D'Ambrosio, Tutela giurisdizionale nelle associazioni e nei partiti politici (Nota a Trib. Verona 7 dicembre 1987), in Giurisprudenza di merito, 1989, fasc. 2 pag. 287-295;

M. D'Antonio, Partiti e costituzione, (intervento al Convegno sulle riforme istituzionali, Padova, 25-27 maggio 1984), in Rassegna parlamentare, 1984, fasc. 2-3 pag. 157-163; La regolazione del partito politico, in Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione (27 dicembre 1947-27 dicembre 1957). Raccolta di scritti sulla Costituzione, Giuffrè, Milano, 1958;

M. D'Antonio, G. Negri, Il partito politico di fronte allo Stato, di fronte a sé stesso. Raccolta degli statuti dei partiti, dei regolamenti dei gruppi parlamentari, rassegna della giurisprudenza, progetti di disciplina legislativa, legge sul finanziamento e bilanci, Giuffrè, Milano, 1983; Raccolta degli statuti dei partiti politici in Italia (con un saggio introduttivo su "La regolazione del partito politico" di Mario D'Antonio), Giuffrè, Milano, 1958;

A. D'Atena, Articolazioni dei partiti politici: livelli associativi ed organi (Nota a app. Roma 18 ottobre 1971) in Giurisprudenza italiana, 1973, fasc. 3 pag. 0;

G. De' Giovanni, Il pensiero di Sturzo sul finanziamento dei partiti, in Idea, 1974, fasc. 5 pag. 11-14;

G. De Rita, Mediazione politica e strutture di partito (relazione tenuta al seminario di studio "La DC degli anni '80 tra crisi dei partiti e domande della società civile", organizzato dal dipartimento cultura scuola e formazione della DC, Roma 9-11 aprile 1981), in Studium, 1981, fasc. 3 pag. 279-290;

U. De Siervo, La riforma dei partiti. Un nodo cruciale del rinnovamento istituzionale, in Vita e pensiero, 1984, fasc. 7-8 pag. 55-59; Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista, in Giur. cost., 1975;

L. Dini, Partiti politici e disciplina dell'ordinamento interno, in Studi urbinati di scienze giuridiche, politiche ed economiche, 1993, fasc. 45 pag. 9-32;

G. Di Palma, Governo dei partiti e riproducibilità democratica: il dilemma delle nuove democrazie, in Rivista italiana di scienza politica, 1983, fasc. 1 pag. 3-36;

(La) disciplina legislativa del partito politico (dibattito), in Rassegna parlamentare, 1968;

F. D'Onofrio, (Intervento al dibattito sul tema: "Indirizzi del rinnovamento dei partiti politici: la disciplina legislativa" organizzato dall'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, 31 ottobre 1984), in Rassegna parlamentare, 1985, fasc. 1 pag. 29-40;

G. Duni, Si può rendere democratica la disciplina di partito?, in *Parlamento*, 1982, fasc. 1-2 pag. 58-60;

M. Duverger, *I partiti politici*, Etas-Kompas, Milano, 1970;

L. Elia, Per una legge sui partiti, in *Studi in memoria di Franco Piga*, vol. I, pp. 405-416, Giuffrè, Milano-Varese, 1992; Costituzione calpestata dal Segretario, in *La Voce*, 26 marzo 1995; Realtà e funzione del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica, in *Partiti e democrazia*, Roma, 1964;; Note preliminari sull'ordinamento ed il finanziamento dei partiti nella Repubblica Federale Tedesca (Estr. da *Studi e documentazione del Senato della Repubblica dic. 1965*), Aziende tipografiche Eredi Bardi, Roma, 1965; L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni (Estr. da: *Atti del Convegno di studio su "Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana"*, promosso dalla DC Lombardia, Cadenabbia, 18-19 settembre 1965), Bergamo, 1965;

C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, e in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952;

P. Farneti, Elementi per un'analisi della crisi del partito di massa, in *Democrazia e diritto*, 1978, fasc. 5-6 pag. 713-725; *Il sistema politico italiano* (a cura di), il Mulino, Bologna, 1973;

E. Fazzalari, Il finanziamento pubblico dei partiti, in *Idea*, 1982, fasc. 2 pag. 52-57;

M. Fedele, Complessità sociale e partiti di massa, in *Democrazia e diritto*, 1979, fasc. 1 pag. 25-38; Comportamento elettorale e sistema dei partiti, in *Critica sociologica*, 1977, fasc. 44 pag. 70-114; Quale cambiamento? La politica senza i partiti, in *Sociologia*, 1996, fasc. 1 pag. 95-124;

G. Ferrara, Alcune considerazioni su popolo, Stato, e sovranità nella Costituzione, in *Rass. dir. pub.*, 1969;

G.D. Ferri, *Studi sui partiti politici*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1950; Ancora sui partiti politici, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1953, pag. 577;

D. Fisichella, Il partito di massa e il problema della democrazia, in *Mondoperaio*, 1989, fasc. 3 pag. 117-120; (a cura di) *Partiti e gruppi di pressione*, il Mulino, Bologna, 1972;

E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* (a cura di Luigi Ciaurro e Clemente Forte), Giappichelli, Torino, 1993;

T. E. Frosini, È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?, in *Quaderni costituzionali*, 2003, fasc. 1 pag. 159-162; *Finanziamento dei partiti e corruzione: brevi note critiche sul caso italiano*, nel vol. *Finanziamento della politica e corruzione*, a cura di F. Lanchester, Giuffrè, Milano, 2000; *Le votazioni*, Laterza, Roma-Bari, 2002;

(La) funzionalità dei partiti nello Stato democratico. *Atti del I Congresso nazionale di dottrina dello Stato* (Trieste, maggio 1966), a cura di Pier Luigi Zampetti, La Nuova Europa, Milano, 1967;

G. Galloni, *Partiti politici. Fondamenti giuridici*, voce in *Enciclopedia Italiana 1961-1978*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1979;

S. Gambino, Riformare la Costituzione o i partiti?, in *Critica del diritto*, 1981, fasc. 21-22 pag. 79-99; Stato dei partiti e partiti-stato. Il dibattito politico-costituzionale fra ingegneria costituzionale e riaggiustamenti pragmatici, in *Critica del diritto*, 1980, fasc. 16-17 pag. 31-61; *Partiti politici e forma di governo: finanziamento pubblico e trasformazione del partito politico*, Liguori, Napoli, 1977; Regole elettorali, sistema politico e forma di governo, in *Bollettino d'informazioni costituzionali e parlamentari*, 1994, fasc. 3 pag. 3-38; Leggi elettorali e forme di governo, in *Politica del diritto*, 2004, fasc. 3 pag. 409-452; Una rilettura dell'art. 49 Cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005; *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli, Rimini, 1997; Note su partiti politici e forme di governo: il contributo di Leopoldo Elia al rinnovamento del metodo giuridico nella scienza costituzionale, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. I, Milano, 1999;

S. Gambino e G. Ruiz-Rico Ruiz (a cura di), *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Maggioli, Rimini, 1996;

A. Galatello-Adamo, *Rassegna di studi recenti in tema di partiti politici*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1970, fasc. 2 pag. 534-569;

- S. Galeotti, Note sui partiti nel diritto italiano, in *Iustitia*, 1959;
- F. Galgano, Pubblico e privato nella teoria giuridica del partito politico, in *Sociologia del diritto*, 1987, fasc. 1 pag. 7-16; Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1984, fasc. 2 pag. 378-389;
- G. Galli, I partiti politici, UTET, Torino, 1974;
- G. Gardini, La disciplina delle campagne elettorali, Cedam, Padova, 1996;
- C. Gatti, I gruppi parlamentari nella Germania occidentale e in Italia: uno studio sull'istituzionalizzazione politica, F. Angeli, 1986;
- A. Giampieri, La lesione dell'identità del partito politico. Criteri di accertamento del diritto e prospettive di tutela (Nota a decr. Pret. Roma 16 giugno 1989 decr. Pret. Roma 26 ottobre 1989), in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1990, fasc. 1 pag. 200-210;
- M. S. Giannini, (Intervento al dibattito sul tema "Indirizzi del rinnovamento dei partiti politici: la disciplina legislativa" organizzato dall'ISLE, 31 ottobre 1984), in *Rassegna parlamentare*, 1985, fasc. 1 pag. 9-61; Finanziamento pubblico ai partiti politici e destinazione dei fondi, in *Giurisprudenza italiana*, 1984, n. 5, pag. 357-360;
- G. Gozzini (a cura di), I partiti e lo Stato (Atti del convegno organizzato dai gruppi parlamentari della Sinistra indipendente, relazione introduttiva di Giuseppe Branca, prefazione di Luigi Anderlini), De Donato, Bari, 1982;
- G. Greco, Natura e status dei partiti politici. Il rapporto tra l'eletto e il partito di designazione, gli effetti nel procedimento elettorale, in *Il Foro amministrativo*, 1987, fasc. 1-2 pag. 406-411;
- M. Hubl, Gli ultimi anni di Engels e la democrazia nel partito, in *Studi storici*, 1982, fasc. 2 pag. 267-282;
- H. Kelsen, La democrazia, il Mulino, Bologna, 1987; Teoria generale del diritto e dello stato, Etas Libri, Milano, 1984; Essenza e valore della democrazia, Giappichelli, Torino, 2004; Il primato del Parlamento (presentazione di Paolo Petta), Giuffrè, Milano, 1982, in appendice La democrazia, di F. Tonniens; I fondamenti della democrazia e altri saggi, Il Mulino, Bologna, 1970;
- O. Kirchheimer, Costituzione senza sovrano. Saggi di teoria politica e costituzionale (introduzione e cura di Angelo Bolaffi), De Donato, Bari, 1982;
- M. Ilardi, La crisi del potere del partito politico, in *Democrazia e diritto*, 1979, fasc. 2 pag. 289-298;
- ISLE, Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa (presentazione di Antigono Donati), Giuffrè, Milano, 1966-1968;
- ISLE, Indagine sulla funzionalità del Parlamento. Note e opinioni (presentazione di Antigono Donati, introduzione di Mario D'Antonio), Giuffrè, Milano, 1968-1969;
- P. Ingrao, Regime di assemblee o regime di partiti?, in *Rinascita*, 1976, fasc. 22 pag. 25-27;
- G. La Bella, La riforma dei partiti, in *Aggiornamenti sociali*, 1991, fasc. 12 pag. 795-806; Redazione, Studio sull'ordinamento dei partiti, in *La documentazione italiana*, 1971, fasc. 93 pag. 1-44;
- F. Lanchester, Il problema del partito politico: regolare gli sregolati, in *Quaderni costituzionali*, 1988, fasc. 3 pag. 437-458; Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio, Bulzoni, Roma, 1989; I partiti nel sistema politico italiano, in *Nord e sud*, 1975, fasc. 3 pag. 106-118;
- L. Lanzalaco, Il partito politico come organizzazione: analisi dei meccanismi di comunicazione, in *Il Politico*, 1983, fasc. 3 pag. 421-456;
- G. Leibholz, La rappresentazione nella democrazia (a cura di Simona Forti, introduzione di Pietro Rescigno), Giuffrè, Milano, 1989; Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali (intervista a cura di Fulco Lanchester), in *Quaderni costituzionali*, 1981, n. 1;
- S. Lener, Sul finanziamento pubblico dei partiti, in *La Civiltà cattolica*, 1974, fasc. 20971 pag. 0;
- F. Leoni, L'organizzazione interna dei partiti politici nell'ordinamento italiano, in *Stato sociale*, 1972, fasc. 6 pag. 440-447;

V. Lippolis, I partiti politici europei, in *Rassegna parlamentare*, 2002, fasc. 4 pag. 941-959; I partiti nelle istituzioni repubblicane (Relazione al convegno sul tema: "I partiti politici nell'Italia repubblicana", LUISS, 7-8 novembre 2002), in *Rassegna parlamentare*, 2003, fasc. 4 pag. 919-942;

M. A. Livi, Sulla "scissione" riferita alla sezione di un partito politico (Nota a ord. Pret. Civitavecchia 7 agosto 1991 ord. Pret. Udine 17 ottobre 1991 Pret. Massa 7 gennaio 1992 ord. Trib. Brindisi 3 ottobre 1991), in *Giurisprudenza italiana*, 1993, fasc. 3 pag. 157-168; L'identità del partito politico: la vicenda del Partito democratico della sinistra (Nota a ord. Trib. Roma 26 aprile 1991), in *Giurisprudenza italiana*, 1992, fasc. 3 pag. 187-200;

K. Loewenstein, *Le forme della cooptazione. I processi autonomi di riproduzione dei gruppi privilegiati*, a cura di Maurizio Cotta, Giuffrè, Milano, 1990;

P. Mair, Il destino dei piccoli partiti, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1989, fasc. 3 pag. 467-498;

R. Mannheimer, G. Sani, *Cultura politica e identificazione di partito*, in *Il Politico*, 1988, fasc. 2 pag. 197-224;

A. Manzella, *Parlamento e partiti*, in *Parlamento*, 1977, fasc. 5-7 pag. 7-8;

G. Maranini, *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958; *Il tiranno senza volto. Lo spirito della Costituzione e i centri occulti del potere*, Bompiani, Milano, 1963;

P. Marconi, *Finanziamento dei partiti: una legge tutta da rifare*, in *Mondoperaio*, 1983, fasc. 4 pag. 14-16;

C. Martelli, *Partiti e cultura* (Relazione tenuta al convegno "I partiti e la cultura", Milano, 28-29 ottobre 1977), in *Mondoperaio*, 1977, fasc. 12 pag. 70-77;

C. Martinelli, *Verso lo statuto (e il finanziamento) dei partiti politici europei*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, fasc. 2 pag. 435-438;

T. Martines, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1979, fasc. 430-44; *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957;

A. Mastropaolo, *Democrazia, postdemocrazia, neodemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in *Rivista di diritto pubblico comparato europeo*, II, 4, 2001, pag. 1612-35; *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in *Costituzionalismo*, 23 maggio 2005;

V. Mazzei, *Il finanziamento statale dei partiti politici*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, Vallecchi, Firenze, 1969;

P. H. Merkl, *Partecipazione ai sindacati e ai partiti in Germania occidentale e in Italia*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1971, fasc. 2 pag. 325-366.

S. Messina, *Il finanziamento statale dei partiti politici*, in *Il mondo giudiziario*, 1974, fasc. 20 pag. 233;

R. Michels, *La sociologia del partito politico*, il Mulino, Bologna, 1966; *Potere e oligarchie*, Giuffrè, Milano, 1989; *Antologia di scritti sociologici*, il Mulino, Bologna;

G. Molle, *Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici*, l'art. 7 (Nota a Trib. Napoli 5 novembre 1978), in *Banca borsa e titoli di credito*, 1973, fasc. 3 pag. 361-364;

M. R. Morelli, *Partiti politici: finanziamento, funzionamento democratico e "questione morale"*, in *Parlamento*, 1981, fasc. 1-3 pag. 32-36;

C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, vol. 3, Giuffrè, Milano, 1978; *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. II, Cedam, Padova, 1957; *Disciplina dei partiti politici nella Costituzione italiana*, in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, 1962; *Un adempimento improrogabile*, Firenze 1961; *Sulla posizione del partito nello Stato*, "Studium Urbis", Roma, 1941, Estr. da: *Stato e diritto*, a. II, n. 4-5, luglio-ottobre 1941; *Sindacati e partiti politici*, in *XXIV settimana sociale dei cattolici italiani*, atti, Edizioni Icas, 1952;

G. Mosca, *Teoria dei governi*, Torino, 1884; *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*,

Laterza, Bari, 1949;

A. Negri, Partiti riformati o gattopardi?, in *Mondoperaio*, 1992, fasc. 12 pag. 110-116;

G. Negri, Verso il partito aperto, in *Nuovi studi politici*, 1976, fasc. 4 pag. 0; Gli statuti dei partiti ed i nuovi orientamenti della vita politica italiana, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1982, fasc. 58 pag. 5-28; Cosa cambia nei partiti (con una nota di Gian Franco Ciaurro), in *Nuovi studi politici*, 1975, fasc. 4 pag. 63-67; Profilo del gruppo parlamentare nel secondo Novecento, in *Nuovi studi politici*, 1978, fasc. 3 pag. 37-50;

D. Nocilla, Sovranità popolare, rappresentanza e partiti politici nel pensiero di C. Esposito (Relazione al convegno di studi sul tema: "Il pensiero costituzionalista di C. Esposito", Macerata, 5-6 aprile 1991), in *Iustitia*, 1994, fasc. 2 pag. 91-120; Crisi della rappresentanza e partiti politici, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, fasc. 3 pag. 527-564; Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica, Cedam, Padova, 1985, Estr. da: *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*;

Damiano Nocilla, Luigi Ciaurro, *Rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1987;

C. Offe, La crisi del sistema dei partiti, in *Politica ed economia*, 1982, fasc. 10 pag. 57-61;

G. Oppo, Finanziamento dei partiti e diritto privato (L. 2 maggio 1974, n. 195), in *Rivista di diritto civile*, 1974, fasc. 6 pag. 574-584;

V. E. Orlando, Sui partiti politici, saggio di una sistemazione metodica e scientifica, in *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, Zanichelli, Bologna, 1953;

G. P. Orsello, Partiti politici a dimensione europea, (Rapporto presentato alla XXVII Table ronde des problemes de l'Europe "Des partis a l'echelle europeenne", Bruxelles, 26-27 aprile 1974), in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 1973, fasc. pag. 0;

L. Ornaghi, V. E. Parsi, L'élite fallita e la democrazia sostituita dai partiti, in *Il Mulino*, 1993, fasc. 6 pag. 1058-1069;

S. Ortino, Per una ricostruzione teorica dei partiti politici negli Stati contemporanei, in *Il Foro amministrativo*, 1983, fasc. 5 pag. 1273-1281;

M. Ostrogorski, *La démocratie et les partis politiques*, Calmann-Lévy, Paris, 1912;

A. Panebianco, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, il Mulino, Bologna, 1982;

D. Pametta, Spesa pubblica e finanziamenti dei partiti, in *Idea*, 1974, fasc. 3-4 pag. 16-18;

S. P. Panunzio, "Rigenerare" il nesso partiti-istituzioni governanti-società, in *Parlamento*, 1982, fasc. 1-2 pag. 62-63;

G. Pasquino, Per un'analisi della trasformazione dei partiti e sistemi di partito, in *Democrazia e diritto*, 1980, fasc. 2 pag. 283-296; Con i partiti, oltre i partiti, in *Il Mulino*, 1978, fasc. 258 pag. 548-565; Contro il finanziamento pubblico di questi partiti, in *Il Mulino*, 1974, fasc. 232 pag. 233-255, ed in Id., *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1982; Art. 49 Cost., in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli e Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1992; Crisi dei partiti e governabilità, il Mulino, Bologna, 1980; Critica dei partiti come critica della politica e rifondazione della politica, Angeli, Milano, 1984;

S. Passigli, Proporzionalismo, frazionismo e crisi dei partiti: quid prior?, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1972, fasc. 1 pag. 125-138;

(I) partiti italiani tra declino e riforma (Ricerca effettuata presso la Scuola di perfezionamento in sociologia e ricerca sociale dell'Università di Roma), Bulzoni, Roma, 1987;

(I) partiti politici nello Stato democratico (Atti dell'IX Convegno nazionale di studio dell'Unione giuristi cattolici italiani, Roma, 6-8 dicembre 1958. Relazioni di Guidi Astuti, Luigi Carraro, Antonio Amorth), ed. Studium, Roma, 1959;

M. Patrono, Finanziare la politica non le burocrazie di partito, in *Mondoperaio*, 1992, fasc. 11 pag. 95-101; Contributo ad una legge sui partiti, in *Mondoperaio*, 1992, fasc. 7 pag. 6-9;

M. Pedrazza Gorlero, Libertà costituzionali e democrazia interna nelle formazioni sociali, in *Diritto e società*, 1992, fasc. 2 pag. 257-268;

B. Peloso, I partiti nell'art. 49 della Costituzione, in *Democrazia e diritto*, 1978, fasc. 1 pag. 189-

193;

A. Pensovecchio Li Bassi, I partiti e il metodo democratico, in *Parlamento*, 1986, fasc. 11-12 pag. 38-40;

C. Petruccioli, Democrazia statale e democrazia di partito, in *Democrazia e diritto*, 1979, fasc. 1 pag. 5-17;

P. Petta, Gruppi parlamentari e partiti politici, Giuffrè, Milano, 1970, estr. da *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1970, fasc. pag. 0;

C. Pinelli, Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti, in *Diritto pubblico*, 2000, fasc. 1 pag. 153-167; Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, fasc. 4 pag. 2994-3002; *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Cedam, Padova, 1984;

F. Pizzetti, Partiti politici, sindacati e altre formazioni sociali (relazione tenuta al XXXIV convegno nazionale di studio dell'Unione Giuristi cattolici italiani sul tema "La rappresentanza politica", Roma, 9-11 dicembre 1983), in *Iustitia*, 1984, fasc. 2 pag. 125-147;

A. Pizzorno, Per un'analisi teorica dei partiti politici in Italia, in *Id.*, I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati, Il Mulino, Bologna, 1980;

I. W. Politano, Il rapporto tra il partito politico e il gruppo parlamentare, in *L'Amministrazione italiana*, 1988, fasc. 10 pag. 1463-1474;

G. Ponti, Una proposta per la riforma dei partiti, in *Critica sociale*, 1970, fasc. 5 pag. 135-136;

A. Predieri, I partiti politici, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze 1950; *Democrazia dei partiti nella determinazione della politica. Equilibri e garanzie costituzionali*, Sansoni, Firenze, 1980, Estr. da: *Studi politici*, 7 (1980), 2. serie, fasc. 3-4;

G. Privitera, Partiti politici e loro articolazioni territoriali: aspetti processuali (Nota a ord. Trib. Cassino 29 dicembre 1999), in *Temi romana*, 2000, fasc. 2 pag. 689-694;

G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico nella belle époque. Il dibattito sulla forma-partito in Italia tra '800 e '900*, Giuffrè, Milano, 1990;

J. Raschke, *I partiti dell'Europa occidentale. Dizionario tematico* (a cura di Antonio Baldassarre), Editori Riuniti, Roma, 1983;

G. U. Rescigno, Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano, in *Politica del diritto*, a. 15, 1984, fasc. 1 pag. 81-101; Limitare il sovrano. Brevi note sui partiti politici, in *Critica del diritto*, a. 9, 1983, fasc. 27-28 pag. 11-17; Note e commenti sul finanziamento dei partiti, in *Critica del diritto*, 1974, fasc. 2 pag. 124-126; Nuovi e vecchi partiti e art. 49 della Costituzione, in *AA.VV.*, *Lo stato delle istituzioni in Italia. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994; Alcune considerazioni sul rapporto partiti-Stato-cittadini, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati* (presentazione di Egidio Tosato), Giuffrè, Milano, 1977; Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato, in *Giur. cost.*, 1964; Alcune note sulla rappresentanza politica (lezione tenuta ai partecipanti al corso di dottorato in diritto costituzionale, Università di Ferrara, 16 ottobre 1995), in *Politica del diritto*, 1995, fasc. 4 pag. 543-560;

P. Rescigno, Partiti e sindacati: due episodi di storia costituzionale, in *Giustizia e Costituzione*, a. 4, 1973, fasc. 1-2 pag. 70-76; Sindacati e partiti nel diritto privato, in *Jus*, a. 7, fasc. 1 (mar. 1956), ed in *Persona e comunità*, Bologna, 1982;

P. Ridola, Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti (Comunicazione al convegno sul tema: "Lo stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive", Roma, 31 giugno-2 luglio 1993), in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, fasc. 4 pag. 2959-2969; Partiti politici, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982; Principio costituzionale pluralistico e mutamento della forma-partito, in *AA.VV.*, *Lo stato delle istituzioni in Italia. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994; *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano, 1987; *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in *Nomos*, 1999, fasc. 1 pag. 7-19; *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Cedam, Padova, 1986, pp. 679-699; Partiti politici, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982; *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Diritto e società*, 1994, fasc. 4 pag. 709-727;

- R. Righi, La teoria del partito politico in Max Weber, in *Rassegna italiana di sociologia*, 1980, fasc. 2 pag. 239-264;
- F. Rizzo, Sviluppo democratico e partiti politici, in *Rivista trimestrale di scienza politica e dell'amministrazione*, 1970, fasc. 1 pag. 3-9;
- C. Roehrsen, Riflessione sui partiti e la "politica nazionale", in *Democrazia e diritto*, 1980, fasc. 2 pag. 297-307;
- S. Romano, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1947;
- F. Roselli, Ancora sull'esclusione del socio dall'associazione non riconosciuta, con particolare riguardo all'esclusione dal partito politico (Nota a app. Bologna 22 giugno 1972), in *Giurisprudenza di merito*, 1973, fasc. 6 pag. 543-555;
- C. Rossano, Considerazioni sulla democrazia e sullo stato dei partiti, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, Giuffrè, Milano, 1968; *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Jovene, Napoli, 1972; *Il partito politico come problema giuridico nella Costituzione italiana*, in *Annali della Facoltà di scienze politiche ed economia e commercio dell'Università degli studi di Perugia*, Anni accademici 1965-68, n. 9, II, pp. 165-182, Giuffrè, Milano; *Studi di seminario sul partito politico. Introduzione al tema*, in *Annali della Facoltà di scienze politiche ed economia e commercio dell'Università degli studi di Perugia*, Anni accademici 1965-68, n. 9, II, pp. 155-164, Giuffrè, Milano; *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, vol. XXII, Roma, 1990;
- R. Ruffilli, Crisi dei partiti e culture politiche in Italia, in *Il Politico*, 1981, fasc. 4 pag. 675-690;
- A. Ruggeri, Partiti politici e ordinamento democratico nel pensiero di Temistocle Martines (Intervento al seminario sul tema "Primato e declino dei partiti politici nel sistema costituzionale italiano", Roma 11-12 aprile 1997), in *Nomos*, 2001, fasc. 2 pag. 101-107;
- A. Rupeni (a cura di), *Istituzioni, partiti, società civile. Funzione di indirizzo e di controllo del Parlamento. Strategia dei gruppi parlamentari nel rapporto Parlamento-Governo*, in *Stato e regione*, 1976, fasc. 4-5 pag. 65-81;
- G. Sani, La professionalizzazione dei dirigenti di partito italiani, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1972, fasc. 2 pag. 303-333;
- A. M. Sandulli, Uno Stato non è democratico se non c'è democrazia nei partiti, in *Corriere della Sera*, 11 agosto 1962;
- N. Sandulli, I partiti fra "ideologia" e "consenso", in *Nord e sud*, 1978, fasc. 3 pag. 123-137; *Ruolo del partito e fattori del suo condizionamento*, Jovene, Napoli, 1985;
- F. Santagada, Misure cautelari e partiti politici (Nota a ord. Trib. Roma 23 marzo 1995), in *Giurisprudenza di merito*, 1995, fasc. 2 pag. 200-205;
- I. A. Santangelo, Qualificazione del rapporto di lavoro del funzionario di partito politico (Nota a Trib. Verona 16 maggio 1990), in *Giurisprudenza di merito*, 1991, fasc. 6 pag. 1024-1028;
- G. Sartori, Proporzionalismo frazionismo e crisi dei partiti, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1971, fasc. 3 pag. 629-655;
- S. Segre, *La sociologia dell'organizzazione del partito da Weber a Michels (1905-1913)*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 1989, fasc. 3 pag. 347-372;
- Senato della Repubblica, Segretariato generale, Ufficio di studi legislativi, *Disciplina dell'Ordinamento e finanziamento dei partiti nella Repubblica federale tedesca* (Introduzione di Leopoldo Elia), Roma, tipografia del Senato, 1970; *I progetti di legge sull'ordinamento e finanziamento dei partiti nella Repubblica federale tedesca* (Presentazione di Franco Bezzi, introduzione di Leopoldo Elia), Roma, tipografia del Senato, 1965;
- Senato della Repubblica, Segretariato generale, Ufficio documentazione-stampa, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Roma, rassegna della stampa 1973; *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Roma, rassegna della stampa 1974;
- Senato della Repubblica, Segretariato generale, *Norme sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici. Legge 2 maggio 1974, n. 195; regolamento di attuazione della legge* (In appendice i lavori preparatori della legge), tipografia Bardi, Roma, 1974;

Senato della Repubblica, Servizio studi, Ufficio ricerche nel settore giuridico e storico-politico, La riforma del finanziamento pubblico ai partiti, dossier, schede di lettura dell'Atto Senato n. 3886, Roma, 1999;

M. Sermini, *La disputa sui partiti*, Marsilio, Padova, 1968;

G. Sivini (a cura di), *Partiti e partecipazione politica in Italia. Studi e ricerche di sociologia politica*, Giuffrè, Milano, 1969; (a cura di) *Sociologia dei partiti politici*, il Mulino, Bologna, 1971;

G. Sola, *Organizzazione, partito, classe politica e legge ferrea dell'oligarchia nell'opera di Roberto Michels*, in *Università di Genova Facoltà di giurisprudenza Annali*, 1971, fasc. 2 pag. 432-502;

E. Somaini, *Elezioni primarie e ruolo dei partiti*, in *Il Mulino*, 1996, fasc. 6 pag. 1141-1149;

A. Somma, *Circolazione di modelli superati: il legislatore italiano e il sistema tedesco di finanziamento della politica*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1993; *Aspetti della disciplina dei partiti politici nell'ordinamento tedesco: dal BGB al Parteiengesetz*, in *Politica del diritto*, 1993, fasc. 1 pag. 67-98;

A. Spadaro, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1985, fasc. 67 pag. 23-53;

G. Spadolini (a cura di), *I partiti e lo Stato*, Poligrafici "Il Resto del Carlino", Bologna, 1962;

V. Spini, (Intervento al dibattito sul tema "indirizzi del rinnovamento dei partiti politici: la disciplina legislativa" organizzato dall' ISLE, 31 ottobre 1984), in *Rassegna parlamentare*, 1985, fasc. 1 pag. 9-61;

G. Staffa, *Partiti, finanziamento pubblico e "questione morale"*, in *Stato e regione*, 1981, fasc. 1-2 pag. 16-18; *I gruppi parlamentari della DC: evoluzione dei regolamenti interni*, in *Civitas*, 1976, fasc. 2 pag. 27-52;

V. Stelo, *Il finanziamento dei partiti (L. 2 maggio 1974, n. 195)*, in *Pratica amministrativa*, 1974, fasc. 7-8 pag. 343-350;

E. Sterpa, *Per una nuova "forma-partito"*, in *Nuovi studi politici*, 1986, fasc. 1 pag. 49-52; *Autoriforma dei partiti: una proposta liberale*, in *Nuovi studi politici*, 1988, fasc. 3 pag. 111-125;

L. Sturzo, *Opere scelte*, vol. II, *Stato, Parlamento e partiti*, Laterza, Roma-Bari, 1992;

G. Tamburrano, *Per il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Critica sociale*, 1972, fasc. 4 pag. 159;

A. Tarantino, *I partiti e la loro natura giuridica: punti di orientamento*, in *Diritto e società*, 1980, fasc. 1 pag. 5-30;

L. Tentoni, *La regolamentazione del partito politico. Quale legge per i partiti?*, in *Parlamento*, 1988, fasc. 11-12 pag. 51-52;

A. Tesaurò, *Il Parlamento, i partiti ed i gruppi parlamentari secondo la Costituzione italiana e alla luce dell'esperienza parlamentare*, in *Studi in onore di Carlo Emilio Ferri*, Giuffrè, Milano, 1973; *I partiti nell'attuale ordinamento italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente* (a cura del Comitato esecutivo presieduto da Gaspare Ambrosini), vol. 2, Vallecchi, Firenze, 1969; *I partiti, il popolo e la formazione degli organi elettivi nelle costituzioni moderne*, in *Studi politici*, 1960, pag. 259;

S. Traversa, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi* (prefazione di Leopoldo Elia), Giuffrè, Milano, 1989;

C. E. Traverso, *Partito politico e ordinamento costituzionale: contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Giuffrè, Milano, 1980; *Il partito politico nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1969;

C. E. Traverso, V. Italia, M. Bassani (a cura di), *I partiti politici. Leggi e statuti* (prefazione di S. Galeotti), Istit. editoriale Cisalpino, Milano-Varese, 1966;

G. Troccoli, *La legge 2 gennaio 1997, n. 2 ed il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 1997;

P. Ungari, (Intervento al dibattito sul tema "indirizzi del rinnovamento dei partiti politici: la disciplina legislativa" organizzato dall' ISLE, 31 ottobre 1984), in *Rassegna parlamentare*, 1985, fasc. 1 pag. 9-61;

M. A. Urciuoli, *La tutela del singolo nei partiti politici*, Edizioni Scientifiche Italiane,

Napoli, 1990;

C. Vallauri, *Partiti e società*, Bulzoni, Roma, 1971;

S. Valitutti, *Lo Stato e i partiti*, in *Nuovi studi politici*, 1981, fasc. 1 pag. 0;

S. Valitutti e G. F. Ciauro, *Contro il finanziamento pubblico dei partiti*, Bulzoni, Roma, 1975;

P. Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948;

G. Volpe Putzolu, *In margine al problema della natura giuridica delle organizzazioni periferiche dei partiti politici*, in *Rivista di diritto civile*, 1974, fasc. 1 pag. 57-74;

G. Zagrebelsky, *Il "crucifige!" e la democrazia*, Einaudi, Torino, 1995;

P. L. Zampetti, *Democrazia e potere dei partiti*, Rizzoli, Milano, 1969;

G. Zarro, *Ora è necessaria la legge sui partiti*, in *Parlamento*, 1992, fasc. 7-9 pag. 17-18;

D. Zolo, *Stato di diritto e autoreferenze del sistema dei partiti (Relazione all'assemblea del Centro di studi e iniziative per la riforma dello Stato (Crs) sul tema: "Una democrazia senza partiti?"*, Roma, 26-27 ottobre 1992), in *Democrazia e diritto*, 1992, fasc. 4 pag. 219-227; *Una legge per i partiti*, in *Micromega*, n. 2, 1986;

M. Weber, *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, Laterza, Roma-Bari, 1982;

\* Documentarista del Senato della Repubblica, Dottorando di ricerca in Storia e teoria delle costituzioni moderne e contemporanee presso l'Università di Macerata - [domenicoargondizzo@libero.it](mailto:domenicoargondizzo@libero.it).

[1] Sembra che ci si stia muovendo verso l'unico premio di maggioranza nazionale anche al Senato (F. Colasanti, «Priorità alla legge elettorale», in *Il Sole 24 ore*, 27 settembre 2006).

[2] G. Pasquino, *Primarie ma non solo*, in *l'Unità*, 23 maggio 2006.

[3] Si veda: A. Pertici e E. Rossi, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, sul forum dei QC; R. Balduzzi e M. Cosulich, *In margine alla nuova legge elettorale*, sul sito dell'AIC.

[4] Per questo rinvio al paragrafo apposito.

[5] R. D'Alimonte, *Possibili solo mini-modifiche*, in *Il Sole 24 ore*, 13 agosto 2006; Id, *Ecco le cinque modifiche possibili*, in *Il Sole 24 ore*, 17 ottobre 2006.

[6] Quello che segue, rivisto ed integrato, è tratto dal mio *La riforma della legge elettorale - Un chiarimento*, in forum dei QC.

[7] In questo senso, si veda V. Lippolis, *Quella riforma «scandalosa»*, in *Il Mattino*, 17 settembre 2005. A parziale conferma, si veda anche: R. D'Alimonte, *Il progetto del Polo moltiplica il potere dei partiti minori*, in *Il Sole 24 ore*, 18 settembre 2005; R. D'Alimonte, *A qualcuno piace misto*, in *Il Sole 24 ore*, 30 ottobre 2005. Contra: A. Manzella, *Il trucco finale contro la democrazia*, in *la Repubblica*, 15 settembre 2005; R. D'Alimonte, *Solo in Spagna bipolarismo e proporzionale*, in *Il Sole 24 ore*, 22 settembre 2005.

[8] Non sembri inopportuno citare alcuni passi di un articolo apparso sull'edizione del 1°-15 agosto 1919 della «Critica Sociale», a firma di Giulio Casalingo, dal titolo *Mentre la Camera discute: "[...]* Ma nessuno degli apologisti [del collegio uninominale] si pose dinanzi il punto centrale del problema, questo: se il collegio uninominale, a base maggioritaria, sia capace di realizzare e realizzi in effetto la sovranità popolare, che è il presupposto insopprimibile di ogni regime democratico. Se il quesito fosse stato posto, la risposta avrebbe dovuto essere negativa, poiché, colla procedura elettorale vigente, solo una parte del paese riesce ad esprimere validamente, e quindi utilmente, la propria volontà politica. Lasciando il caso clamoroso delle ultime elezioni inglesi, basta ricordare l'episodio delle ultime elezioni italiane del 1913, nelle quali 5.014.919 elettori ebbero 508 deputati e 1.933.024 elettori non ne ebbero nessuno, per concludere alla fondamentale ingiustizia della attuale forma elettorale. Lo scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale elimina questo fondamentale errore e questa sovrana iniquità, realizza la distribuzione, a un dipresso giusta, delle forze politiche di qualche consistenza, che si siano manifestate nel paese. Ma - e questo vale ancor

più per l'Italia - il nuovo sistema inaugura o è capace di inaugurare un'era nuova, quella della educazione politica e della preparazione dei cittadini ad una sovranità non figurativa e burlesca quale fu sin qui. In cinquant'anni di unità non si formò una politica nazionale, unitaria. In trent'anni di attività socialista non si formò un movimento politico socialista con rigorosa linea unitaria. Tanto i partiti avversi quanto il nostro furono vittime del particolarismo. Se la nostra rappresentanza parlamentare mostrò sovente scarsa rispondenza ai problemi d'ordine generale, ciò si dovette in gran parte alla necessità di soddisfare interessi immediati, d'ordine non politico o di scarso rilievo politico, accontentati i quali, il deputato poteva dire d'aver soddisfatto il suo compito e realizzata la sua fortuna elettorale. A qualunque costo bisogna spezzare questo cerchio di meschinità [...]"

[9] Su questo, si veda A. Chiappetti, L'Unione non può resistere, in *Il Tempo*, 22 maggio 2006; L. Ciaurro, Il prossimo senatore a vita sia di destra, in *Il Tempo*, 17 maggio 2006; P. Armaroli, Tirare a campare grazie ai senatori a vita, in *Panorama*, 29 settembre 2006; N. Zanon, Quel voto «tradisce» il mandato, in *il Giornale*, 21 aprile 2006. Ancora peggio l'antico italico strumento della compravendita in Parlamento dell'appoggio al ministero (L. Ciaurro, L'aiutino ai governi deboli non fa scandalo, in *Il Tempo*, 10 agosto 2006; nonché, sulla sua legittimazione attraverso la categoria concettuale del "trasformismo", F. Vander, *La democrazia in Italia - ideologia e storia del trasformismo*, Marietti 1820, Genova, 2004).

[10] Su questo, si veda G. Sartori, Il bipolarismo frainteso, in *Corriere della sera*, 20 aprile 2006; G. Pasquino, Il pareggio impossibile, in *l'Unità*, 8 marzo 2006.

[11] Il Vassallo sostiene, e con lui la grande maggioranza della dottrina, che il bicameralismo perfetto non è uno degli elementi intangibili dell'impianto costituzionale (S. Vassallo, *Voto, una legge da rifare*, in *Corriere della Sera*, 14 luglio 2006; Id, *Il rebus del Senato*, in *Corriere della Sera*, 4 agosto, 2006).

[12] E le legislature della Repubblica proporzionale e della Repubblica maggioritaria testimoniano che discrepanze nel voto, e quindi nel risultato in seggi, sono state sempre (quando tanto e quando poco) presenti nel comportamento degli elettori tra l'elezione della Camera e del Senato.

[13] In questo ultimo senso, si veda: G. Zagrebelsky, Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale, in *la Repubblica*, 25 ottobre 2005; V. Onida, I guai della legge elettorale, in *Il Sole 24 ore*, 20 dicembre 2005; G. Sartori, Il proporzionellum aumenterà i partiti, in *Corriere della sera*, 15 ottobre 2005; R. D'Alimonte, Così la riforma condanna il Senato allo stallo, in *Il Sole 24 ore*, 27 ottobre 2005; A. Manzella, Il Senato e l'alternativa del diavolo, in *la Repubblica*, 5 novembre 2005; G. Amato, Una legge folle, un'ottima risposta politica, in *Europa*, 20 novembre 2005; R. D'Alimonte, Paralisi del Senato dopo il voto? Ecco come evitarla, in *Il Sole 24 ore*, 4 dicembre 2005; R. D'Alimonte, Senato, se 4 regioni fanno la differenza, in *Il Sole 24 ore*, 13 novembre 2005; G. Pasquino, Premio di maggioranza troppo leggero, in *Il Sole 24 ore*, 8 novembre 2005; S. Ceccanti, Proporzionale e nuovo premierato non sono incoerenti (purtroppo), in *il Riformista*, 25 ottobre 2005; S. Gambino, Riforme elettorali e modelli di democrazia, in *federalismi*, 9 gennaio 2006; T. Groppi, Voti rubati, in *l'Unità*, 24 novembre 2005; S. Ceccanti, Il Governo è indebolito, in *Un no per le riforme*, allegato a *il Riformista*, Roma, giugno 2006; Id, Gli emendamenti della Cdl o non superano i rilievi del Quirinale o aprono altri problemi, in *Astridonline*, 10 ottobre 2005.

[14] Ipotesi di scuola che si è puntualmente verificata nel 2006 nel più ardito laboratorio costituzionale: la Repubblica italiana (su questo, si veda anche: S. Ceccanti, *Il Governo è indebolito*, in *Un no per le riforme*, allegato a *il Riformista*, Roma, giugno 2006; Id, *Gli emendamenti della Cdl o non superano i rilievi del Quirinale o aprono altri problemi*, in *Astridonline*, 10 ottobre 2005; Id, *Divisi dai programmi i poli devono dialogare*, in *il Riformista*, 12 aprile 2006; S. Vassallo, *Voto, una legge da rifare*, in *Corriere della Sera*, 14 luglio 2006).

[15] Come già prevede la legge vigente, quando si deve stabilire a chi deve andare il premio, nel caso che nessuno schieramento abbia conseguita da sé la maggioranza dei seggi fissata, si guarda ai voti conseguiti dagli schieramenti per le singole Camere; ed è appunto successo che uno schieramento che non ha meritato il premio alla Camera lo avrebbe meritato al Senato se si fosse dato, come si auspica preveda la riforma, un premio a livello nazionale.

[16] Si dovrebbero stampare due tipi di scheda: quella per gli elettori sotto i 25 anni e quella per gli

elettori che votano sia per la Camera sia per il Senato. Ovvero si potrebbe abbassare a 18 anni l'elettorato attivo per il Senato: e questa sembrerebbe una plausibile eventualità (F. Colasanti, «Priorità alla legge elettorale», in *Il Sole 24 ore*, 27 settembre 2006).

[17] Esiste quindi uno strumento che, contrariamente a quanto ritenuto dal Presidente Casini (P. F. Casini, *Un abuso patologico*, in *Corriere della Sera*, 26 luglio 2006) "può garantire la stessa ampia maggioranza in due assemblee che danno vita a un bicameralismo paritario". A "forme di collegamento fra i sistemi elettorali delle due Camere" pensa anche M. Olivetti, nel suo *Riforme*, perché l'intesa è difficile, in *Europa*, 18 agosto 2006.

[18] Nel suo *Se cambiare è peggiorare*, in *Corriere della sera*, 21 maggio 2006.

[19] Nel suo *Della "sindrome del caimano" e di altri problemi istituzionali derivanti dal voto del 9-10 aprile 2006*, in *federalismi*, 13 aprile 2006.

[20] R. D'Alimonte, *E se si rivoltasse per il Senato?*, in *Il Sole 24 ore*, 22 luglio 2006.

[21] In questo senso, si veda S. Gambino, *"Efficienza di potere rappresentativo" e "ingorgo" istituzionale*, in *federalismi*, 20 aprile 2006).

[22] Più avanti mostrerò alcune idee sul bicameralismo che in *Assemblea costituente* non ebbero successo.

[23] (Quello che segue è tratto dal mio, *Di nuovo sul mito delle riforme costituzionali*, in *forum dei QC*) Perché l'alternativa ad una seconda camera paritaria è o una camera federale e delle autonomie o una camera degli interessi. Dimostrata sin dal Kelsen la superiorità della mediazione politica rispetto alla mediazione organica, resta il tema del federalismo. Su ciò non mi pronuncio in assoluto perché ho un debito di conoscenza che devo ancora colmare, ma sono ancora a dir poco assai perplesso dell'utilità del passaggio da uno Stato unitario a forte decentramento amministrativo (quale poteva e stava diventando il nostro paese con la piena applicazione delle leggi Bassanini) ad uno Stato federale senza radici storiche e più o meno all'acqua di rose. Dirò di più, sono fortemente critico verso l'essenza del federalismo, che non è solo creazione di centri separati di responsabilità amministrativa, ma anche (e questo è il punto) di centri separati di produzione normativa. Ma che senso ha moltiplicare, regione per regione, la normazione su materia assai più rilevanti che non quelle del vecchio 117 Cost., ricostituendo la situazione italiana preunitaria? A parte l'assurdità di questo fare antistorico (e non mi si venga a dire che con l'Unione europea si devono spezzettare gli Stati unitari, perché questo è un modo surrettizio di piegare la sussidiarietà ad uno scopo diverso da quello per cui è stata concepita in sede europea...), quale è la garanzia che un legislatore prossimo al cittadino sappia valutare e ponderare gli interessi meglio di quanto uno sito in Roma o a Strasburgo? In verità la moltiplicazione dei legislatori (esclusivi o residuali) e la conseguente differenziazione delle legislazioni fondamentali, basandosi su una interpretazione del liberalismo che lo appiattisce sul liberismo (negando la necessaria funzione regolatrice dello Stato sul mercato), è contro i valori dello stato sociale di diritto, infatti crea per definizione diversità in base al diverso sviluppo del paese. Questo mio discorso presuppone ovviamente che il federalismo in Italia non nasca per unificare Stati diversi ma che nasca per dividere uno Stato già esistente il quale:

a) ha un Meridione che è ancora tale;

b) deve mantenere accentrata la sua funzione redistributiva attraverso la leva fiscale (salvo, in un futuro augurabile, passarla a livello europeo).

Il borsellino deve rimanere unico per ragioni di giustizia sociale, che è prima di tutto efficienza del mercato. Infatti la redistribuzione del reddito, attraverso la spesa pubblica e la crescita salariale dei lavoratori pubblici e privati (in misura tale che non intacchi l'interesse dei detentori di capitale ad investire), sottrae la ricchezza dall'area dove l'utilità marginale (per il complessivo sistema economico) è minore (cioè dall'area della rendita, che non si trasforma in profittevole capacità di consumo, ma semmai solo in consumo di beni di lusso), spostandola dove l'utilità marginale è più alta (sempre per il complessivo sistema economico), cioè nelle tasche dei consumatori di beni di massa, così incrementando la capacità del mercato di assorbire gli incrementi di produttività del sistema e stimolandola essa stessa. Infatti, fa "girare l'economia", secondo un simpatico refrain pubblicitario del Governo uscito, di meno l'acquisto di una maserati quattroporte che l'acquisto di un numero meno che proporzionale (rispetto al valore di mercato) di fiat panda.

E se il borsellino deve rimanere unico, unico deve rimanere il legislatore sulle materie fondamentali (ovvero esclusivo o residuale), potendo invece esserci diversi centri di responsabilità amministrativa (contra: T. E. Frosini, *Il centralismo scricchiola*, in *Il Sole 24 ore*, 12 giugno 2006; S. Ceccanti, *Per una vera riforma del Senato*, in *il Riformista*, 8 giugno 2006).

[24] Per cui rinvio, criticamente, a R. D'Alimonte, *Quel «premio» è unico al mondo*, in *Il Sole 24 ore*, 7 ottobre 2005.

[25] Contra, R. D'Alimonte, *Un premio all'ingovernabilità*, sul sito de *La voce*; T. Groppi, *Carta Stracciata*, in *l'Unità*, 5 ottobre 2005.

[26] Si veda sul tema: G. Pasquino, *Dialogo, ma con chi?*, in *l'Unità*, 28 giugno 2006; Id, *La via bipartisan già scritta nel programma dell'Unione*, in *Corriere della Sera*, 25 luglio 2006; C. Fusaro, *La riforma costituzionale: piena di difetti, ma meglio di niente*, in *forum dei QC*; F. Lanchester, *Costituzione e sistema elettorale dopo il referendum*, in *federalismi*, 28 giugno 2006; N. Zanon, *Il lascito del 25 e 26 giugno: perché modificare l'art. 138 Cost.?*, in *forum dei QC*; A. D'Andrea, *Irrigidire la revisione costituzionale? Le ragioni del sì*, in *forum dei QC*; S. F. Regasto, *La modificabilità dell'art. 138 Cost.: l'a priori logico della discussione sull'innalzamento del quorum deliberativo*, in *forum dei QC*.

[27] C. Fusaro, *La riforma costituzionale: piena di difetti, ma meglio di niente*, in *forum dei QC*.

[28] Su questo tema rinvio a: L. Elia, *Referendum contro Mala Costituzione*, in *Europa*, 4 maggio 2006; Id, *Le conseguenze del referendum*, in *Europa*, 26 luglio 2006; V. Lippolis, *La riforma dello Stato occasione da cogliere per unire*, in *Il Messaggero*, 23 giugno 2006; F. P. Casavola, *Ecco da dove ricominciare*, in *Il Mattino*, 27 giugno 2006; F. Lanchester, *Costituzione e sistema elettorale dopo il referendum*, in *federalismi*, 28 giugno 2006; B. Caravita di Torritto, *Basta con le riforme a colpi di maggioranza*, in *federalismi*, 9 agosto 2006.

Si veda anche l'art. 1 della proposta di modifica al Regolamento del Senato della XIV legislatura, Doc. II, n. 16, a firma dei senatori Zanda, Massimo Brutti, Crema e Giaretta.

[29] Infatti per lo Statuto non si può parlare di una rigidità formale, teorizzabile solo se si pone l'attenzione sul fatto che mai lo Statuto fu modificato espressamente nelle sue disposizioni. Ma non si può parlare neanche di una rigidità materiale, giacché lo Statuto venne «in più punti tacitamente modificato da leggi ordinarie e vide alcune sue riserve di legge "sciolte" attraverso lo strumento della delega legislativa [...]» (A. G. Manca, *Introduzione a Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi*, a cura di A. G. Manca e L. Lacchè, *Il Mulino e Duncker & Humblot*, Bologna - Berlin, 2003; nello stesso volume, si veda F. Soddu, *Lo Statuto Albertino: una Costituzione «flessibile»?*).

[30] Il Ciaurro parla di "ubriacatura referendaria" (L. Ciaurro, *L'ingegneria elettorale non risolve le grane politiche*, in *Il Tempo*, 18 agosto 2006). Contra T. Groppi, *Carta Stracciata*, in *l'Unità*, 5 ottobre 2005.

[31] Per uno studio d'insieme rinvio ad Atrid, *Il bipolarismo e le regole della maggioranza*, marzo 2002, in cui si sostengono tesi a volte divergenti dalle mie.

[32] L. Ciaurro, *L'ingegneria elettorale non risolve le grane politiche*, in *Il Tempo*, 18 agosto 2006; concorda con il Ciaurro, il Lippolis (V. Lippolis, *Maxiemendamenti, riforma per i due poli*, in *Il Messaggero*, 29 dicembre 2004).

[33] Bettino Craxi, nel suo *Una legge elettorale improvvisata non può improvvisare una repubblica*, in *il Riformista*, 26 agosto 2003, scriveva che: "Tornare all'idea di una proporzionale corretta tuttavia non è possibile, richiederebbe un dietrofront talmente drastico che nessuno dei rinnovatori è certamente disposto a fare. Si preferisce dire a bassa voce quello che sarebbe giusto e meglio fare ed escluderlo senza mezzi termini un minuto dopo, dovendosi pronunciare ad alta voce. Proseguire sulla strada del maggioritario integrale significherebbe finire su di un piano inclinato e porre le basi per una situazione ancora più caotica dell'attuale, come non sarebbe difficile dimostrare".

[34] Non è vero che questo istituto marginale fosse la causa della proliferazione dei partitini e quindi dell'ingovernabilità e dell'instabilità, portato questo - come si è visto - dell'uninominale (contra, M. Bordignon e G. Tabellini, *Il match point del doppio turno*, sul sito de *La voce*; S. Gambino, *Riforme elettorali e modelli di democrazia*, in *federalismi*, 9 gennaio 2006).

- [35] Su questo si veda, da ultimo, R. Balduzzi e M. Cosulich, In margine alla nuova legge elettorale politica, sul sito dell'AIC.
- [36] Su questo, si veda: F. Lanchester, L'ascia e il bulino, in *federalismi*, 23 marzo 2006; M. Rubechi, Le primarie dell'Unione: spunti di riflessione, in *federalismi*, 20 ottobre 2005; F. Lanchester, Costituzione e sistema elettorale dopo il referendum, in *federalismi*, 28 giugno 2006.
- [37] Contra, G. Guzzetta, Perché un nuovo referendum elettorale, in *Astridonline*; Id, Cambiamo in fretta questa legge, in *Europa*, 14 aprile 2006; S. Vassallo, Voto, una legge da rifare, in *Corriere della Sera*, 14 luglio 2006; R. D'Alimonte, Possibili solo mini-modifiche, in *Il Sole 24 ore*, 13 agosto 2006.
- [38] Il Vassallo (S. Vassallo, Il sistema tedesco e i difetti italiani, in *Corriere della Sera*, 4 settembre 2006) è scettico sulle virtù dello sbarramento al 5%.
- [39] Contra, S. Ceccanti, La legge elettorale nel contesto delle trasformazioni del diritto parlamentare e della Costituzione. Il connubio tra stabilità e inefficienza, in *federalismi*, 23 febbraio 2006; S. Ceccanti, Tra gli effetti del Porcellum c'è anche la nascita della "partitino-crazia", in *il Riformista*, 24 marzo 2006).
- [40] In questo senso, si veda: G. Sartori, Il proporzionellum aumenterà i partiti, in *Corriere della sera*, 15 ottobre 2005; R. D'Alimonte, Tre correzioni per un sistema più governabile e bipolare, in *Il Sole 24 ore*, 1° novembre 2005; S. Ceccanti, Legge elettorale, il referendum si può fare. La governabilità è nell'interesse generale, in *il Riformista*, 7 marzo 2006. Contra, A. Manzella, Il trucco finale contro la democrazia, in *la Repubblica*, 15 settembre 2005.
- [41] Infatti i partitini potrebbero essere disposti a votare una proporzionale corretta con il premio di maggioranza, ma non anche con lo sbarramento del 5%. A conferma di ciò, si veda: P. Mai., Legge elettorale, la nuova sfida di Mastella, in *Il Mattino*, 28 agosto 2006; R. D'Alimonte, Possibili solo mini-modifiche, in *Il Sole 24 ore*, 13 agosto 2006; P. Armaroli, I veti incrociati della sinistra, in *il Giornale*, 17 agosto 2006; G. Guzzetta, Serve un consenso trasversale per un referendum elettorale, in *il Riformista*, 12 agosto 2006.
- [42] In questo modo si scongiurano anche liste "Forza Roma" e simili, paventate da R. D'Alimonte nel suo *Il paradosso: tre soglie per abolire ogni soglia*, in *Il Sole 24 ore*, 29 settembre 2005. Ma lo stesso autore non è poi conseguente nel non considerare praticabile la sottrazione dal conteggio dei voti dei partitini sotto soglia (R. D'Alimonte, *Accorpamenti e compensazioni: i «piccoli» a caccia di espedienti*, in *Il Sole 24 ore*, 14 dicembre 2005; R. D'Alimonte, *Il maggioritario ha difetti. Questa legge li peggiora*, in *Il Sole 24 ore*, 11 ottobre 2005).
- [43] "[...] vorrei accennare come argomento di ricerca se in pratica non sia il sistema dei partiti, nelle sue modalità di strutturazione e di competizione/collaborazione, a configurarsi come il più potente meccanismo di stabilizzazione e/o di produzione di instabilità dei governi. Se così fosse [...], allora il discorso riformatore non potrebbe che ritornare all'importanza del sistema elettorale e delle sue clausole" (G. Pasquino, *Vademecum per un governo stabile*, in *l'Unità*, 12 settembre 2006).
- [44] Su questo, si veda S. Gambino, *Riforme elettorali e modelli di democrazia*, in *federalismi*, 9 gennaio 2006.
- [45] Sulla bontà di un tale sbarramento si pronunciò anche Craxi nel suo *Una legge elettorale improvvisata non può improvvisare una repubblica*, in *il Riformista*, 26 agosto 2003.
- [46] C. Pinelli, *Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni*, in *Astridonline* ed in *Italianieuropei*, 2006 n. 3.
- [47] Contra, T. E. Frosini, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, sul sito dell'AIC ed in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2006).
- [48] Su questo tema, si veda S. Gambino, *Riforme elettorali e modelli di democrazia*, in *federalismi*, 9 gennaio 2006.
- [49] Vedi sul punto: A. Gigliotti, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, sul sito dell'AIC; V. Lippolis, *Quella riforma «scandalosa»*, in *Il Mattino*, 17 settembre 2005.
- [50] Toccare il divieto di mandato imperativo sarebbe addirittura incostituzionale se si resta nel quadro della forma di governo liberaldemocratica parlamentare. Come allo stesso modo sarebbe

contrario al governo liberaldemocratico parlamentare prevedere in Costituzione clausole "antiribaltone" ovvero sostituendo al classico divieto di mandato imperativo, un mandato imperativo in mano al partito/gruppo parlamentare (su questo vedi, da ultimo, S. Prisco, La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico, sul sito dell'AIC, 27 aprile 2006). Contro una modifica dell'art. 67 della Costituzione, si veda anche: L. Elia, Referendum contro Mala Costituzione, in Europa, 4 maggio 2006.

[51] Nell'assenza di questo istituto il Frosini rintraccerebbe una significativa differenza tra la disciplina elettorale del Parlamento e quella degli organi assembleari degli enti locali e delle regioni, in cui vigono leggi elettorali con premio di maggioranza (T. E. Frosini, Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?, sul sito dell'AIC ed in Rassegna parlamentare, n. 1, 2006).

[52] La soluzione del dilemma tra un voto che vale doppio ed un voto dimezzato (vedi su questo R. Balduzzi e M. Cosulich, In margine alla nuova legge elettorale, sul sito dell'AIC), potrebbe rintracciarsi nel rendere l'elezione dell'unico (o dei pochi) deputato o senatore (secondo la riforma propugnata, si dovrebbero affrontare problemi analoghi, al Senato ed alla Camera, per le circoscrizioni valdostana, molisana e trentino-altoatesina) una elezione non a collegio uninominale, ossia facendo rientrare a pieno il seggio in palio nel novero dei seggi potenzialmente disponibili per il premio ovvero residualmente all'opposizione (anche in questo senso si veda S. Ceccanti, Gli elettori del Val d'Aosta dimenticati. Il loro voto non conterà per il governo, in Il Riformista, 16 dicembre 2005). Prevedo l'obiezione che si potrebbe verificare il caso che sia eletto deputato o senatore il perdente nel conteggio del collegio: questa obiezione si fonda, come del resto il premio di maggioranza spezzettato per regione al Senato, su una interpretazione errata e non evolutiva dell'art. 57 della Costituzione, che illustrerò in altra sede. Per la problematica della Val d'Aosta, si veda anche: S. Ceccanti, Val d'Aosta e uguaglianza del voto: il caso è serio, in forum dei QC; R. D'Alimonte e C. Fusaro, Se viene violata l'uguaglianza del voto, in Il Sole 24 ore, 17 dicembre 2005.

[53] Sulla bassezza delle soglie per chi si coalizza, si veda: C. Salvi, Quattro buone ragioni per le quali un proporzionalista deve votare contro la riforma imposta dalla destra, in Liberazione, 12 ottobre 2005; S. Vassallo, Voto, una legge da rifare, in Corriere della Sera, 14 luglio 2006.

[54] Su questa eventualità, si veda: V. Onida, Sistema contraddittorio, in Il Sole 24 ore, 14 ottobre 2005; G. Amato, Una legge folle, un'ottima risposta politica, in Europa, 20 novembre 2005; R. D'Alimonte, Il maggioritario ha difetti. Questa legge li peggiora, in Il Sole 24 ore, 11 ottobre 2005.

[55] Giacché il bipolarismo è solo nominale se si lascia una dose di autonomia alle principali forze politiche (contra, C. Salvi, Quattro buone ragioni per le quali un proporzionalista deve votare contro la riforma imposta dalla destra, in Liberazione, 12 ottobre 2005; F. Lanchester, Le coalizioni in autunno, in federalismi, 6 ottobre 2005).

[56] Su questo si veda: R. D'Alimonte, Accorpamenti e compensazioni: i «piccoli» a caccia di espedienti, in Il Sole 24 ore, 14 dicembre 2005; S. Ceccanti, La legge elettorale nel contesto delle trasformazioni del diritto parlamentare e della Costituzione. Il connubio tra stabilità e inefficienza, in federalismi, 23 febbraio 2006; S. Vassallo, Una politica più semplice, in Corriere della Sera, 7 marzo 2006; L. Gianniti Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro, in forum dei QC.

[57] Come correttamente riporta il Frosini nel suo Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?, sul sito dell'AIC ed in Rassegna parlamentare, n. 1, 2006.

[58] In questo senso, V. Lippolis, Quella riforma «scandalosa», in Il Mattino, 17 settembre 2005; contra, S. Duranti e J. Sawicki, La nuova legge elettorale del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati (legge 21 dicembre 2005, n. 270), in federalismi, 26 gennaio 2006; S. Gambino, Riforme elettorali e modelli di democrazia, in federalismi, 9 gennaio 2006; M. Ainis, Un sistema schizofrenico, in La Stampa, 21 ottobre 2005; G. Guzzetta, Perché un nuovo referendum elettorale, in Astridonline.

[59] Si veda A. Chiaramonte, Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti, il Mulino, Bologna, 2005.

[60] Per cui rinvio a S. Ceccanti e S. Vassallo, Come chiudere la transizione - Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano, il Mulino, Bologna, 2004. Per un richiamo a ciò, si veda anche: F. Lanchester, Le coalizioni in autunno, in federalismi, 6 ottobre 2005.

[61] Mettendo l'accento su questo punto, divergo da: S. Prisco, La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico, sul sito dell'AIC, 27 aprile 2006; V. Onida, Sistema contraddittorio, in Il Sole 24 ore, 14 ottobre 2005.

[62] G. Pasquino, Premio di maggioranza troppo leggero, in Il Sole 24 ore, 8 novembre 2005; R. D'Alimonte, Tre correzioni per un sistema più governabile e bipolare, in Il Sole 24 ore, 1° novembre 2005; S. Ceccanti, Il Governo è indebolito, in Un no per le riforme, allegato a il Riformista, Roma, giugno 2006. Contra: M. Ainis, Quel «premio» gigantesco tradisce la Costituzione, in La Stampa, 9 ottobre 2005; T. E. Frosini, Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?, sul sito dell'AIC ed in Rassegna parlamentare, n. 1, 2006; G. Amato, Una legge folle, un'ottima risposta politica, in Europa, 30 novembre 2005; V. Onida, Sistema contraddittorio, in Il Sole 24 ore, 14 ottobre 2005; S. Gambino, "Efficienza di potere rappresentativo" e "ingorgo" istituzionale, in federalismi, 20 aprile 2006.

[63] In questo senso, si veda G. Sartori, Proporzionellum: il caos delle idee, in Corriere della sera, 20 ottobre 2005; G. Guzzetta, Grande centro vs referendum? Risposta a Fulco Lanchester, in federalismi, 15 marzo 2006. Contra, R. D'Alimonte, Il maggioritario ha difetti. Questa legge li peggiora, in Il Sole 24 ore, 11 ottobre 2005.

[64] Si veda: A. Gigliotti, Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato, sul sito dell'AIC; M. Ainis, Quel «premio» gigantesco tradisce la Costituzione, in La Stampa, 9 ottobre 2005; T. E. Frosini, Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?, sul sito dell'AIC ed in Rassegna parlamentare, n. 1, 2006; G. Amato, Una legge folle, un'ottima risposta politica, in Europa, 30 novembre 2005; R. D'Alimonte, Il maggioritario ha difetti. Questa legge li peggiora, in Il Sole 24 ore, 11 ottobre 2005; V. Onida, Sistema contraddittorio, in Il Sole 24 ore, 14 ottobre 2005.

[65] Secondo certa dottrina, nel caso di un cambiamento delle alleanze politiche nel corso della legislatura, l'attribuzione di un premio potrebbe "divenire irragionevole" (si veda tra gli altri, R. Balduzzi e M. Cosulich, In margine alla nuova legge elettorale, 2 marzo 2006, sul sito dell'AIC; contra, F. Lanchester, L'ascia e il bulino, in federalismi, 23 marzo 2006).

[66] In questo senso, G. Sartori, Il bipolarismo frainteso, in Corriere della sera, 20 aprile 2006.

[67] Quello che segue è tratto dal mio Di nuovo sul mito delle riforme costituzionali, in forum dei QC.

[68] Dal suo Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo, paper in forum dei QC.

[69] Si veda, su queste dinamiche del rapporto Parlamento - Governo, V. Lippolis, Maxi emendamenti, riforma per i due poli, in Il Messaggero, 29 dicembre 2004.

[70] Si veda anche S. Ceccanti, La legge elettorale nel contesto delle trasformazioni del diritto parlamentare e della Costituzione. Il connubio tra stabilità e inefficienza, in federalismi, 23 febbraio 2006; l'autore però pone l'accento non sulla "fiducia mutante", ma soprattutto su di un caso di mancata decisione formale del Consiglio dei ministri circa le correzioni al testo proposte dalla Commissione Bilancio del Senato. A me pare che il caso di un governo che, attraverso il suo sottosegretario, chieda la fiducia in Aula sul testo emendato dalla commissione, senza approvarlo nuovamente in Consiglio dei ministri, sia un caso singolare non tanto per questa fiducia (invertita) del Governo nella "sua" Commissione, ma perché è un raro esempio di lavoro parlamentare felicemente concluso nel miglioramento del testo proposto dal Governo.

[71] Sull'esigenza di ripensare i regolamenti parlamentari, anche nelle disposizioni che riguardano la suddivisione delle materie delle commissioni competenti, si veda N. Lupo, A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti, delle loro competenze e delle loro funzioni, paper in forum dei QC. Sull'uso della fiducia e dell'agenda dei lavori parlamentari, si veda A. Manzella, Il Parlamento perduto, in la Repubblica, 13 marzo 2006. Rinvio ancora allo stesso autore (La

questione di fiducia, in la Repubblica, 4 agosto 2006) per la valorizzazione del lavoro in commissione, ed anche per un'interessante proposta di unificazione di alcuni basilari servizi di documentazione (per i parlamentari) delle amministrazioni delle Camere (Il Parlamento che muore, in la Repubblica, 28 settembre 2006).

[72] In questo senso, si veda G. Sartori, La riforma con il veleno, in Corriere della sera, 15 settembre 2005. Che non sia solo il sistema elettorale approvato a produrre discrepanza tra voti e seggi, ma che ci fosse anche con l'uninomiale lo sostiene anche B. Caravita di Toritto, nel suo Della "sindrome del caimano" e di altri problemi istituzionali derivanti dal voto del 9-10 aprile 2006, in federalismi, 13 aprile 2006; contra, A. Manzella, Il Senato e l'alternativa del diavolo, in la Repubblica, 5 novembre 2005.

[73] Nel suo Art. 56-58, in Commentario della Costituzione, a cura di Giuseppe Branca, Zanichelli editore e Società editrice del Foro italiano, Bologna, 1984.

[74] Su questo vedi, da ultimo, S. Prisco, La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico, sul sito dell'AIC; ma anche G. Amato, Una legge folle, un'ottima risposta politica, in Europa, 20 novembre 2005; G. Pasquino, Partitocrazia, la vendetta, in L'Opinione, 8 ottobre 2005.

[75] In questo senso, si veda: T. Groppi, Carta Stracciata, in l'Unità, 5 ottobre 2005; G. Pasquino, Come sventare l'Inganno, in l'Unità, 15 dicembre 2005; F. Bassanini, Serve un referendum per la governabilità. L'attuale legge elettorale va modificata, in il Riformista, 8 marzo 2006; A. Manzella, Il trucco finale contro la democrazia, in la Repubblica, 15 settembre 2005; S. Ceccanti, I "nuovi" sistemi elettorali: regolarità, anomalie, utilizzazioni previste e imprevedute, in federalismi, 20 ottobre 2005; Id, Il referendum che verrà, in l'Unità, 14 settembre 2006; S. Gambino, Riforme elettorali e modelli di democrazia, in federalismi, 9 gennaio 2006.

[76] Contra, F. Lanchester, Costituzione e sistema elettorale dopo il referendum, in federalismi, 28 giugno 2006.

[77] Su questo errore di metodo, si veda R. C. van Caenegem, Il diritto costituzionale occidentale, Carocci, Roma, 2005, pag. 17.

[78] Non nutre molta fiducia che "i problemi politici di governabilità possano essere risolti dall'ingegneria elettorale" il Ciaurro (L. Ciaurro, L'ingegneria elettorale non risolve le grane politiche, in Il Tempo, 18 agosto 2006).

[79] Vi è una parziale ammissione da parte del D'Alimonte della capacità del premio di maggioranza di assicurare "la formazione di coalizioni preelettorali" (Possibili solo mini-modifiche, in Il Sole 24 ore, 13 agosto 2006). È una ammissione solo parziale perché l'autore mette in comune il premio ed il collegio uninominale. Il mio intento è invece cercare di dimostrare l'inettitudine del secondo per la formazione di coalizioni solide e durevoli.

[80] Anche in questo senso, si veda S. Ceccanti, Gli elettori del Val d'Aosta dimenticati. Il loro voto non conterà per il governo, in il Riformista, 16 dicembre 2005; contra, lo stesso autore, Il Governo è indebolito, in Un no per le riforme, allegato a il Riformista, Roma, giugno 2006

[81] Contra: R. D'Alimonte, Il progetto del Polo moltiplica il potere dei partiti minori, in Il Sole 24 ore, 18 settembre 2005; R. D'Alimonte, Solo in Spagna bipolarismo e proporzionale, in Il Sole 24 ore, 22 settembre 2005; R. D'Alimonte, Il maggioritario ha difetti. Questa legge li peggiora, in Il Sole 24 ore, 11 ottobre 2005; R. D'Alimonte, Tre correzioni per un sistema più governabile e bipolare, in Il Sole 24 ore, 1° novembre 2005; R. D'Alimonte, Un premio all'ingovernabilità, sul sito de Lavoce; S. Gambino, Riforme elettorali e modelli di democrazia, in federalismi, 9 gennaio 2006.

[82] In questo senso: V. Lippolis, Quella riforma «scandalosa», in Il Mattino, 17 settembre 2005. Contra, R. D'Alimonte, Il progetto del Polo moltiplica il potere dei partiti minori, in Il Sole 24 ore, 18 settembre 2005; V. Onida, Sistema contraddittorio, in Il Sole 24 ore, 14 ottobre 2005; V. Onida, I guai della legge elettorale, ibidem, 20 dicembre 2005; A. Manzella, Il trucco finale contro la democrazia, in la Repubblica, 15 settembre 2005.

[83] Contra, T. E. Frosini, Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?, sul sito dell'AIC ed in Rassegna parlamentare, n. 1, 2006; C. Pinelli, Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni, in Astridonline ed in Italianieuropei, 2006 n. 3.

- [84] Contra: S. Ceccanti, I "nuovi" sistemi elettorali: regolarità, anomalie, utilizzazioni previste e imprevedute, in *federalismi*, 20 ottobre 2005; R. D'Alimonte, Il maggioritario ha difetti. Questa legge li peggiora, in *Il Sole 24 ore*, 11 ottobre 2005.
- [85] In questo senso, L. Ciaurro, L'ingegneria elettorale non risolve le grane politiche, in *Il Tempo*, 18 agosto 2006.
- [86] Contra, R. D'Alimonte, Un premio all'ingovernabilità, sul sito de Lavoce.
- [87] Scriveva Craxi (B. Craxi nel suo *Una legge elettorale improvvisata non può improvvisare una repubblica*, in *il Riformista*, 26 agosto 2003) che "In luogo di nuove unità si sono avute nuove divisioni, nuovi distacchi, nuove scissioni. [...] Lo schieramento politico, nella sua realtà concreta, contrariamente a ciò che si voleva e si auspicava, si è ulteriormente diviso e frantumato". Contra, R. D'Alimonte, Un premio all'ingovernabilità, sul sito de Lavoce.
- [88] Anche su questo, si veda G. Sartori, *Proporzionellum: il caos delle idee*, in *Corriere della sera*, 20 ottobre 2005.
- [89] Tratto da R. Balduzzi e M. Cosulich, *In margine alla nuova legge elettorale*, sul sito dell'AIC.
- [90] V. Lippolis, *Bipolarismo incompiuto e valori*, *Il Mattino*, 5 luglio 2005.
- [91] Nel suo *Il proporzionellum aumenterà i partiti*, in *Corriere della sera*, 15 ottobre 2005.
- [92] Nel suo *Tre correzioni per un sistema più governabile e bipolare*, in *Il Sole 24 ore*, 1° novembre 2005.
- [93] Nel suo *Legge elettorale, il referendum si può fare. La governabilità è nell'interesse generale*, in *il Riformista*, 7 marzo 2006.
- [94] Nel suo *La legge elettorale nel contesto delle trasformazioni del diritto parlamentare e della Costituzione. Il connubio tra stabilità e inefficienza*, in *federalismi*, 23 febbraio 2006.
- [95] Contra si veda: T. Groppi, *Carta Stracciata*, in *l'Unità*, 5 ottobre 2005; F. Bassanini, *Serve un referendum per la governabilità. L'attuale legge elettorale va modificata*, in *il Riformista*, 8 marzo 2006; G. Pasquino, *Partitocrazia, la vendetta*, in *L'Opinione*, 8 ottobre 2005; Id, *Come sventare l'Inganno*, in *l'Unità*, 15 dicembre 2005; M. Ainis, *Quel premio gigantesco tradisce la Costituzione*, in *La Stampa*, 9 ottobre 2005; Id, *Un sistema schizofrenico*, in *La Stampa*, 21 ottobre 2005; F. Lanchester, *L'ascia e il bulino*, in *federalismi*, 23 marzo 2006; S. Gambino, *Riforme elettorali e modelli di democrazia*, in *federalismi*, 9 gennaio 2006; A. Piraino, "La gatta frettolosa fa i gattini ciechi", in *federalismi*, 4 maggio 2006; S. Gambino, "Efficienza di potere rappresentativo" e "ingorgo" istituzionale, in *federalismi*, 20 aprile 2006; A. Barbera e M. Segni, *Caro Tremonti, dialogo anche sulla legge elettorale*, in *il Riformista*, 6 giugno 2006; G. Zagrebelsky, *Che popolo immagina la Costituzione della destra*, in *la Repubblica*, 23 giugno 2006; S. Ceccanti, *Il Governo è indebolito*, in *Un no per le riforme*, allegato a *il Riformista*, Roma, giugno 2006; F. Lanchester, *Costituzione e sistema elettorale dopo il referendum*, in *federalismi*, 28 giugno 2006; C. Pinelli, *Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni*, in *Astridonline ed in Italianieuropei*, 2006 n. 3; L. Ciaurro, *L'ingegneria elettorale non risolve le grane politiche*, in *Il Tempo*, 18 agosto 2006; S. Vassallo, *Voto, una legge da rifare*, in *Corriere della Sera*, 14 luglio 2006; P. Pombeni, *Riforme e coalizioni - Il Governo del paese, la fiducia e le regole della politica*, in *Il Messaggero*, 28 luglio 2006; C. Salvi, *Quattro buone ragioni per le quali un proporzionalista deve votare contro la riforma imposta dalla destra*, in *Liberazione*, 12 ottobre 2005; S. Ceccanti, I "nuovi" sistemi elettorali: regolarità, anomalie, utilizzazioni previste e imprevedute, in *federalismi*, 20 ottobre 2005. Quest'ultimo autore ritiene che l'assenza di preferenze non sia in sé negativa.
- [96] V. Lippolis, *Quella riforma «scandalosa»*, in *Il Mattino*, 17 settembre 2005; S. Gambino, *Riforme elettorali e modelli di democrazia*, in *federalismi*, 9 gennaio 2006.
- [97] Su questo rinvio a: T. E. Frosini, *È giunta l'ora di una legge sui partiti?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1 del 2003; S. Ceccanti, *Regolamentazione legislativa dei partiti ed elezioni primarie: un esempio del possibile ruolo del diritto comparato nell'iniziativa legislativa*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, n. 3 del 1999; S. Gambino, *Riforme elettorali e modelli di democrazia*, in *federalismi*, 9 gennaio 2006; N. Lupo, *Nell'era della comunicazione digitale, è mai possibile che il nome dei candidati alle elezioni politiche si conosca solo mediante l'affissione del manifesto elettorale?*, in *forum dei QC*; C. Salvi, *Quattro buone ragioni per le quali un*

proporzionalista deve votare contro la riforma imposta dalla destra, in *Liberazione*, 12 ottobre 2005.

[98] T. E. Frosini, Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?, sul sito dell'AIC ed in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2006.

[99] Su questo, si veda G. Pasquino, Norma partigiana? Non c'è scandalo, in *Il Sole 24 ore*, 15 settembre 2005.

[100] Come dice Sartori nel suo *La riforma con il veleno*, in *Corriere della sera*, 15 settembre 2005.

[101] Contra: S. Ceccanti, I risultati? Instabilità, costi elettorali alle stelle, corruzione, in *Europa*, 15 settembre 2005; G. Sartori, Il proporzionellum aumenterà i partiti, in *Corriere della sera*, 15 ottobre 2005; S. Gambino, Riforme elettorali e modelli di democrazia, in *federalismi*, 9 gennaio 2006.

[102] Si veda C. Pinelli, Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni, in *Astridonline* ed in *Italianieuropei*, 2006 n. 3. Altri si richiama ad una lesione del diritto di voto o meglio dell'uguaglianza del voto e quindi una delegittimazione del voto (L. Elia, Il voto rischia di essere delegittimato, in *Europa*, 29 novembre 2005; S. Gambino, "Efficienza di potere rappresentativo" e "ingorgo" istituzionale, in *federalismi*, 20 aprile 2006).

[103] In questo senso si veda anche G. Sartori, Il proporzionellum aumenterà i partiti, in *Corriere della sera*, 15 ottobre 2005.

[104] Come si potrebbe ampiamente riscontrare dal dibattito alla Camera dei deputati negli anni dal 1918 al 1919 sul passaggio dal sistema uninominale maggioritario alla proporzionale di lista.

[105] C. Fusaro, La riforma costituzionale: piena di difetti, ma meglio di niente, in *forum dei QC*.

[106] Contra, G. Pasquino, Come sventare l'Inganno, in *l'Unità*, 15 dicembre 2005; C. Pinelli, Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni, in *Astridonline* ed in *Italianieuropei*, 2006 n. 3; S. Vassallo, Voto, una legge da rifare, in *Corriere della Sera*, 14 luglio 2006; S. Ceccanti, Il referendum che verrà, in *l'Unità*, 14 settembre 2006.

[107] Contra, F. Bassanini, Serve un referendum per la governabilità. L'attuale legge elettorale va modificata, in *il Riformista*, 8 marzo 2006; G. Pasquino, Dove nascono i partiti, in *l'Unità*, 3 novembre 2005; R. D'Alimonte, Possibili solo mini-modifiche, in *Il Sole 24 ore*, 13 agosto 2006.

[108] Contra, G. Pasquino, Il Mattarellum non va proprio difeso, meglio il doppio turno alla francese, in *il Riformista*, 17 settembre 2005.

[109] Contra, M. Bordignon e G. Tabellini, Il match point del doppio turno, sul sito de *Lavoce*.

[110] Contra, C. Pinelli, Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni, in *Astridonline* ed in *Italianieuropei*, 2006 n. 3.

[111] Sempre C. Pinelli, Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni, in *Astridonline* ed in *Italianieuropei*, 2006 n. 3.

[112] Per uno studio sulla consistenza dell'elettorato di centro, rinvio criticamente a R. D'Alimonte, *Alla ricerca del centro*, in *Astridonline*.

[113] Contra: A. Barbera, "Non dimentichiamo che il voto di preferenza ci ha portato Tangentopoli", intervista a *l'Unità*, 14 settembre 2005; S. Ceccanti, Legge elettorale, il referendum si può fare. La governabilità è nell'interesse generale, in *il Riformista*, 7 marzo 2006; Id, Il referendum che verrà, in *l'Unità*, 14 settembre 2006.

[114] Su questo, si veda: A. Barbera e S. Ceccanti, Ecco come si possono fare le primarie (ma stanno bene con il premierato forte), in *il Riformista*, 30 luglio 2004; F. Bassanini, Consultazione vera come in America, in *Corriere della Sera*, 6 settembre 2005; G. Pasquino, Primarie ma non solo, in *l'Unità*, 23 maggio 2006; Id, Con le primarie si rinnoveranno i partiti, in *Il Sole 24 ore*, 8 dicembre 2005.

[115] Su questo si veda: D. Argondizzo, Di nuovo sul mito delle riforme costituzionali, in *forum dei QC*; S. Ceccanti, Regolamentazione legislativa dei partiti ed elezioni primarie: un esempio del possibile ruolo del diritto comparato nell'iniziativa legislativa, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, n. 3 del 1999; M. Rubechi, Le primarie dell'Unione: spunti di riflessione, in *federalismi*, 20 ottobre 2005; S. Prisco, La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico, sul sito dell'AIC, 27 aprile 2006; F. Lanchester, Le coalizioni in autunno, in *federalismi*, 6 ottobre 2005; G. Pasquino, Premio di maggioranza troppo leggero, in *Il Sole 24 ore*, 8 novembre 2005; G. Pasquino, Dove nascono i partiti, in *l'Unità*,

3 novembre 2005; S. Gambino, "Efficienza di potere rappresentativo" e "ingorgo" istituzionale, in *federalismi*, 20 aprile 2006.

[116] A proposito del frequente uso strumentale delle norme dei regolamenti parlamentari, da parte delle microformazioni, vedi D. Argondizzo, *Sull'autoconvocazione in senso stretto*, paper in forum dei QC.

[117] Sulla necessità di un accordo tra i partiti maggiori dei due schieramenti, si veda: V. Onida, *Referendum senza accordi*, in *Il Sole 24 ore*, 3 maggio 2006; F. Lanchester, *Le elezioni contestate e le prospettive future*, in *federalismi*, 20 aprile 2006; B. Caravita di Toritto, *Della "sindrome del caimano" e di altri problemi istituzionali derivanti dal voto del 9-10 aprile 2006*, in *federalismi*, 13 aprile 2006; A. Pace, *Il primo passo bipartisan*, in *Europa*, 19 maggio 2006; R. D'Alimonte, *Il maggioritario ha difetti. Questa legge li peggiora*, in *Il Sole 24 ore*, 11 ottobre 2005; M. Ainis, *Grande coalizione sì, ma solo sulle regole*, in *il Riformista*, 15 aprile 2006; A. Manzella, *Tra il Quirinale e il referendum*, in *la Repubblica*, 13 maggio 2006; P. Pombeni, *Riforme e coalizioni - Il Governo del paese, la fiducia e le regole della politica*, in *Il Messaggero*, 28 luglio 2006. Non pensa che i partiti veri abbiano questo coraggio il Vassallo nel suo *Una politica più semplice*, in *Corriere della Sera*, 7 marzo 2006. Il D'Alimonte (*Possibili solo mini-modifiche*, in *Il Sole 24 ore*, 13 agosto 2006) ipotizza un accordo tra DS, Margherita, FI e AN (io aggiungo Rifondazione), non giudicandolo credibile ed in più auspicandolo per l'introduzione dell'uninominale con doppio turno (da me criticato).

[118] Il problema del momento in cui riformare la legge elettorale è un problema inesistente. Gli argomenti addotti contro il farlo all'inizio o alla fine della legislatura, condurrebbero a ritenere che si possa fare solo a metà legislatura. Soluzione semplicistica se solo si ponga mente a quanto sono difficili ed a quanta attenzione necessitino riforme di questo tipo. Ne deriverebbe, a stretto rigore, la immodificabilità della legge elettorale (si veda, come espressioni esemplari delle diverse tesi: A. Manzella, *Il trucco finale contro la democrazia*, in *la Repubblica*, 15 settembre 2005; A. Manzella, *Il Senato e l'alternativa del diavolo*, in *la Repubblica*, 5 novembre 2005; G. Sartori, *La riforma con il veleno*, in *Corriere della sera*, 15 settembre 2005; P. Armaroli, *Proporzionale, il mondo di favole dell'opposizione*, in *il Giornale*, 18 settembre 2005).

[119] Su ciò si veda: M. Olivetti, *Riforme, perché l'intesa è difficile*, in *Europa*, 18 agosto 2006; F. Damato, *Legge elettorale: la maggioranza rischia già la crisi*, in *il Giornale*, 17 agosto 2006.

[120] Su questo, si veda: G. Guzzetta, *Un referendum sulla legge elettorale, sul forum dei QC*; Id, *Il referendum non è rozzo né antipolitico. Piuttosto stimola le riforme necessarie*, in *il Riformista*, 15 marzo 2006; Id, *Serve un consenso trasversale per un referendum elettorale*, in *il Riformista*, 12 agosto 2006; R. Balduzzi e M. Cosulich, *In margine alla nuova legge elettorale, sul sito dell'AIC*; G. Guzzetta, *Grande centro vs referendum? Risposta a Fulco Lanchester*, in *federalismi*, 15 marzo 2006; F. Bassanini, *Serve un referendum per la governabilità. L'attuale legge elettorale va modificata*, in *il Riformista*, 8 marzo 2006 (anche se l'autore esprime perplessità circa l'eterogenea composizione dei "listoni di coalizione" prodotti dalla normativa di risulta di una eventuale approvazione del referendum manipolativo proposto); S. Ceccanti, *Legge elettorale, il referendum si può fare. La governabilità è nell'interesse generale*, in *il Riformista*, 7 marzo 2006; S. Vassallo, *Una politica più semplice*, in *Corriere della Sera*, 7 marzo 2006; A. Barbera, *Il No al referendum non può bastare. Bisogna dar vita a un percorso costituente*, in *il Riformista*, 23 maggio 2006; A. Barbera e M. Segni, *Caro Tremonti, dialogo anche sulla legge elettorale*, in *il Riformista*, 6 giugno 2006; S. Ceccanti, *Tre vittorie una sfida*, in *l'Unità*, 27 giugno 2006.

Contra: F. Lanchester, *L'ascia e il bulino*, in *federalismi*, 23 marzo 2006; G. Pasquino, *Dialogo, ma con chi?*, in *l'Unità*, 28 giugno 2006; M. Siclari, *Perché sono contrario ad un referendum sulla legge elettorale*, in *Astridonline*.

[121] M. Siclari, *Perché sono contrario ad un referendum sulla legge elettorale*, in *Astridonline*.

[122] Anche in questo senso, G. Pasquino, *Il pareggio impossibile*, in *l'Unità*, 8 marzo 2006; contra, F. Bassanini, *La legge elettorale e il referendum*, in *Corriere della Sera*, 5 marzo 2006.

[123] Contra, G. Guzzetta, *Il referendum non è rozzo né antipolitico. Piuttosto stimola le riforme necessarie*, in *il Riformista*, 15 marzo 2006.

- [124] Contra, G. Guzzetta, Grande centro vs referendum? Risposta a Fulco Lancaster, in *federalismi*, 15 marzo 2006; S. Vassallo, Una politica più semplice, in *Corriere della Sera*, 7 marzo 2006; G. Guzzetta, Perché un nuovo referendum elettorale, in *Astridonline*.
- [125] Contra, G. Guzzetta, Perché un nuovo referendum elettorale, in *Astridonline*.
- [126] Contra, G. Guzzetta, Perché un nuovo referendum elettorale, in *Astridonline*.
- [127] Quello che segue, rivisto ed integrato, è tratto dal mio *Due ulteriori osservazioni sul disegno di legge elettorale*, in *forum dei QC*.
- [128] Introdotto dall'Aula della Camera e non previsto nel testo originario della I Commissione.
- [129] G. Zagrebelsky, Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale, in *la Repubblica*, 25 ottobre 2005.
- [130] In questo senso si veda R. Balduzzi e M. Cosulich, *In margine alla nuova legge elettorale*, sul sito dell'AIC.
- [131] In questo senso si veda: G. Zagrebelsky, Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale, in *la Repubblica*, 25 ottobre 2005; V. Onida, I guai della legge elettorale, in *Il Sole 24 ore*, 20 dicembre 2005.
- [132] Dalla cui cattiva interpretazione derivano molti dei grandi problemi della legge vigente: per cui propendo nel dire che questa legge più che una "porcata" è una "porcheria" (R. D'Alimonte, *Paralisi del Senato dopo il voto? Ecco come evitarla*, in *Il Sole 24 ore*, 4 dicembre 2005; R. D'Alimonte, *Senato, se 4 regioni fanno la differenza*, in *Il Sole 24 ore*, 13 novembre 2005; G. Pasquino, *Il pareggio impossibile*, in *l'Unità*, 8 marzo 2006. Contra: T. Groppi, *Carta Stracciata*, in *l'Unità*, 5 ottobre 2005; G. Sartori, *Le leggi delle cattive intenzioni*, in *Corriere della sera*, 28 marzo 2006; S. Ceccanti, *La leggenda metropolitana del pareggio. Ecco perché l'Unione è sicura al Senato*, in *il Riformista*, 15 febbraio 2006; G. Guzzetta, *Cambiamo in fretta questa legge*, in *Europa*, 14 aprile 2006; F. Lancaster, *Costituzione e sistema elettorale dopo il referendum*, in *federalismi*, 28 giugno 2006; C. Pinelli, *Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni*, in *Astridonline* ed in *Italianieuropei*, 2006 n. 3; M. Olivetti, *Riforme, perché l'intesa è difficile*, in *Europa*, 18 agosto 2006. Il D'Alimonte usa termini più cortesi dei miei (che riprendo dal Sartori): "L'errore grave di questa legge - errore che è frutto di insipienza più che di calcolo - sta nel meccanismo che assegna il premio di maggioranza regione per regione invece che a livello nazionale" (R. D'Alimonte, *E se si rivoltasse per il Senato?*, in *Il Sole 24 ore*, 22 luglio 2006). Invece lo Zagrebelsky, nel suo *Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale*, in *la Repubblica*, 25 ottobre 2005, anche se considera che, a proposito della "base regionale", «altre soluzioni avrebbero potuto essere escogitate», richiama anche lui il sospetto che sia stata una cattiva interpretazione, malignamente voluta).
- [133] Si veda: A. Gratteri, *Un Senato «eletto a base regionale» ... con i voti delle altre Regioni!*, in *forum dei QC*; Id, *Sette formule elettorali per il Senato*, in *Astrid - Rassegna*, 2005, n. 16; A. Manzella, *Il Senato e l'alternativa del diavolo*, in *la Repubblica*, 5 novembre 2005; G. Amato, *Una legge folle, un'ottima risposta politica*, in *Europa*, 20 novembre 2005; A. Manzella, *Il Parlamento perduto*, in *la Repubblica*, 13 marzo 2006; L. Elia, *Leggi elettorali e "moral suasion"*, in *Europa*, 27 ottobre 2005.
- [134] Come si dimostrerà in seguito con l'esame dei lavori dell'Assemblea costituente. In questo senso, si veda anche: S. Ceccanti, *Gli elettori del Val d'Aosta dimenticati. Il loro voto non conterà per il governo*, in *il Riformista*, 16 dicembre 2005; S. Ceccanti, *I "nuovi" sistemi elettorali: regolarità, anomalie, utilizzazioni previste e imprevedute*, in *federalismi*, 20 ottobre 2005; M. Ainis, *Quel premio gigantesco tradisce la Costituzione*, in *La Stampa*, 9 ottobre 2005.
- [135] "La Camera dei senatori è eletta a base regionale".
- [136] "I senatori sono eletti per un terzo dai membri del consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età".
- [137] Con la reiezione della prima parte dell'ordine del giorno Perassi nella seduta pomeridiana del 25 settembre 1947. Con la non approvazione, lo stesso giorno, della seconda parte del medesimo ordine del giorno, venne accantonata anche l'idea (già respinta, in sede di stesura del progetto, dalla Commissione per la Costituzione) dell'elezione indiretta - della restante parte del Senato - da parte

di delegati eletti, in ogni regione, a suffragio universale.

[138] "A ciascuna regione è attribuito, oltre ad un numero fisso di cinque senatori, un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. La Valle d'Aosta ha un solo senatore. Nessuna regione può avere un numero di senatori maggiore di quello di deputati che manda all'altra Camera".

[139] Sull'argomento che il primo comma dell'art. 57 vada letto in connessione, e si espliciti, con gli attuali commi terzo e quarto converge anche il Ceccanti nel suo *La leggenda metropolitana del pareggio*. Ecco perché l'Unione è sicura al Senato, in *il Riformista*, 15 febbraio 2006.

[140] Il Presidente della Commissione per la Costituzione Ruini, nella seduta pomeridiana del giorno successivo, a proposito della stessa locuzione, disse che se la «disposizione è astrattamente logica ed ineccepibile, in realtà, nelle applicazioni pratiche, il caso che si vuole evitare, di più senatori che deputati, non si presenta per nessuna regione, neppure per la più piccola [...]».

Questo era legato al fatto del rapporto elettori/eletti: quello proposto ed approvato per il Senato fu più che doppio rispetto a quello per la Camera.

[141] Fu approvato il proporzionale con l'ordine del giorno Giolitti.

[142] Approvato con l'ordine del giorno Nitti.

[143] Violando in questa maniera il valore giuridico, di vincolo a sé stessa e di indirizzo al Governo, dell'ordine del giorno Nitti che l'Assemblea aveva approvato.

[144] Su questa dichiarazione tornerò tra breve.

[145] Vedi supra.

[146] Temistocle Martines, Art. 56-58, in *Commentario della Costituzione* (a cura di Giuseppe Branca), Zanichelli editore e Società editrice del Foro italiano, Bologna, 1984.

[147] La riforma della legge elettorale ha sicuramente influenza sul sostrato politico-partitico che a sua volta permea la forma di governo (G. Pasquino, *Il sistema elettorale è la vera questione*, in *L'Espresso*, 23 giugno 2006). Ciò non vuol dire che si debba andare di pari passo con una riforma costituzionale della forma di governo, tutt'altro che auspicabile. I problemi della forma di governo parlamentare si risolvono in chiave di modifica del sistema politico (contra, M. Siclari, *Perché sono contrario ad un referendum sulla legge elettorale*, in *Astridonline*).

[148] Sull'impostazione metodologica, concordo con il Manzella nel suo *Il Senato e l'alternativa del diavolo*, in *la Repubblica*, 5 novembre 2005.

[149] Contra: A. Manzella, *Costituzione violata*, in *la Repubblica*, 24 giugno 2006; S. Ceccanti, *Tre vittorie una sfida*, in *l'Unità*, 27 giugno 2006.

[150] A conferma della necessità di evitare l'importazione di forme di governo che, per ragioni congenite, creano occasioni di stallo, accantonando la maggiore flessibilità della forma parlamentare razionalizzata, si veda: S. Gambino, *Riforme elettorali e modelli di democrazia*, in *federalismi*, 9 gennaio 2006; G. Pasquino, *Dialogo, ma con chi?*, in *l'Unità*, 28 giugno 2006; Id, *Il sistema elettorale è la vera questione*, in *L'Espresso*, 23 giugno 2006; G. Sartori, *Se il Governo si lega le mani*, in *Corriere della Sera*, 5 luglio 2006.

[151] Per una critica senza appello a queste derive del pensiero, si veda da ultimo: G. Ferrara, *Federalismo e premierato, ovvero, del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, sul sito dell'AIC; L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, sul sito dell'AIC.

[152] In questo senso, si veda: T. Groppi, *Confusione e Costituzione*, in *l'Unità*, 23 giugno 2006.

[153] Questa già c'era prima del 2001; la riforma sciagurata del centrosinistra l'ha solo legittimata costituzionalmente.

[154] Riconducendo L'Italia verso un destino di "espressione geografica" (su questo, si veda: D. Fisichella, *No. Così si esaspera la conflittualità*, in *Europa*, 24 giugno 2006).

[155] Contra: T. E. Frosini, *Il centralismo scricchiola*, in *Il Sole 24 ore*, 12 giugno 2006; S. Ceccanti, *Per una vera riforma del Senato*, in *il Riformista*, 8 giugno 2006.

[156] Per quanto riguarda i criteri redazionali, croce e delizia dei correttori di bozze e dei resocontisti parlamentari, che ho seguito i seguenti per ciò che concerne la punteggiatura ed il capoverso: mi sono permesso delle licenze: 1) per alleggerire l'infinito ripetersi dei nomi degli

oratori, ho considerato il discorso principale che si sviluppa e le brevi interruzioni sono state riportate tra i segni grafici [...]; in questo modo ho ovviato al fastidio, soprattutto per il lettore, di doversi leggere un numero esorbitante di volte il nome dell'oratore di cui sta seguendo il discorso; 2) ho modificato l'uso solito del capoverso, che prevedrebbe gli a capo per segnalare il passaggio ad una ulteriore fase del discorso o ad un altro argomento; ciò per evidenti ragioni tipografiche.

[157] Ruini, nella stessa seduta, precisando che non si trattava di una nuova Camera ma di un nuovo istituto, avrebbe detto: «[...] è del resto un istituto nuovo per l'Italia, non per altri paesi, dove già esiste, e sta in molte costituzioni [...] per l'elezione del Capo dello Stato, e per altri compiti, che vanno dalla revisione costituzionale, al componimento dei dissensi fra le due Camere. Non è nel nostro progetto un organo permanente; non basta che abbia un regolamento; né un presidente proprio; è un istituto, una procedura, piuttosto che un organo a sé del Parlamento».

[158] Al contrario preferisco due Camere identiche per competenza e per forma di elezione, per le ragioni dette in Costituente da Laconi; secondariamente però sono d'accordo con Tosato, se la seconda Camera diventa una inferiore ed inutile Camera del regionalismo spinto.

[159] Questa è l'assunzione su cui fondo la mia provocazione: se vogliamo mantenere due Camere, esse devono essere identiche in tutto e per tutto, e dobbiamo istituire l'Assemblea nazionale.

[160] Così alla fine avvenne, sia dal punto di vista delle competenze che dal punto di vista del sistema di elezione.

[161] Mancava in questa affermazione, la consapevolezza che l'identità (e a maggior ragione la diversità) di formula elettorale e quindi di maniera di composizione, quasi mai (salvo i forti correttivi che si propongono: sbarramento, premio e voto unico su scheda unica), con un sistema politico frammentato, vuole dire certezza di uniformità politica delle maggioranze nelle due Camere. Quindi io proporrei l'Assemblea nazionale proprio e solo per l'ipotesi per cui Tosato la escludeva. L'identità, secondo Tosato, si sarebbe avuta se fosse stata approvata la proporzionale anche per il Senato; ma questa fu respinta solo formalmente.

[162] Come minaccia la riforma del bicameralismo versione 2005.

[163] Questo a conferma che il problema dei partitini è risalente, vedi anche supra.

[164] La ripropongo, oggi, per ragioni più prosaiche: per rendere efficiente e stabile il vincolo di fiducia, anche con maggioranze politiche diverse nelle due Camere, paritarie comunque nella competenza legislativa.

[165] Quindi, riunendo, quanto detto da Tosato prima ed in seguito: l'instabilità è prodotta «dall'assalto alla diligenza» dei troppi partiti (non era stato coniato ancora il termine partitini). Questa si cura, contrariamente a quanto pensi Tosato, con la legge elettorale prospettata, che va ad incidere proprio sul substrato politico. Dopo l'approvazione di una simile legge, onde garantirla a pieno, bisognerebbe elevarla a rango di norma costituzionale, nel quadro di un innalzamento delle maggioranze anche per modificare la Costituzione. In questo ultimo senso, si veda anche: F. Lanchester, Scritti in memoria di Mario D'Antonio. La legislazione sulle votazioni tra forma di Stato e forma di governo, in Rassegna parlamentare, 1995, fasc. 4 pag. 407-439. Non costituzionalizzare la legge elettorale vorrebbe dire mantenere decostituzionalizzata la forma di governo (in questo senso, si veda: S. Ceccanti, Il Governo è indebolito, in Un no per le riforme, allegato a il Riformista, Roma, giugno 2006; contra: G. Pasquino, Dialogo, ma con chi?, in l'Unità, 28 giugno 2006). Ancora, per una stretta connessione tra sistema elettorale e forma di governo, si veda F. Lanchester, Costituzione e sistema elettorale dopo il referendum, in federalismi, 28 giugno 2006; C. Pinelli, Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni, in Astridonline ed in Italianieuropei, 2006 n. 3; M. Siclari, Perché sono contrario ad un referendum sulla legge elettorale, in Astridonline; G. Pasquino, Il sistema elettorale è la vera questione, in L'Espresso, 23 giugno 2006.

[166] Quindi, in subordine, proporrei - cosa che non ha detto Tosato - che, se non si addivenisse all'Assemblea nazionale, si potesse sortire un effetto abbastanza analogo, così statuendo: il Governo, per essere costretto a dimettersi, dovrebbe essere sfiduciato da entrambe le Camere. Rimarrebbe però in questo modo, nel caso di maggioranze politiche opposte all'inizio della legislatura, l'imbarazzo costituzionale di scegliere e fissare in norma, quale Camera prevalga solo a questo specifico scopo, cioè a definire chi abbia vinto le elezioni e quindi debba governare. La

prevalenza così consacrata all'inizio della legislatura dovrebbe guidare, ovviamente, anche nella risoluzione delle crisi ministeriali in corso di legislatura. Tutto ciò si può ovviare, più semplicemente, eliminando la possibilità di maggioranze politiche opposte con l'unico voto su unica scheda congiunta per le due Camere (supra).

[167] Mi permetto di completare il pensiero che Tosato non ha potuto sviluppare: ...non siamo di fronte ad una esigenza campata in aria, o peggio eversiva del bicameralismo; siamo semplicemente di fronte ad una esigenza di maggiore snellezza, efficienza, stabilità, del meccanismo fiduciario, di cui il bicameralismo perfetto e paritario è il depositario...

[168] Per la verità si era tentato di stabilire la stessa riunione delle due Camere anche per il procedimento legislativo. Infatti, nella seduta plenaria della Commissione per la Costituzione del 28 gennaio 1947, si discuteva dell'art. 18 del progetto proposto dalla seconda Sottocommissione ed accolto dal Comitato di redazione della Commissione, il cui testo era il seguente:

"I disegni di legge approvati da una Camera sono trasmessi all'altra, che deve pronunciarsi entro tre mesi da quando li ha ricevuti. Tale termine può essere variato per accordo fra le Camere.

Quando una Camera non si pronuncia entro il termine stabilito sopra un disegno di legge approvato dall'altra, o quando lo rigetta, il Presidente della Repubblica può chiedere che la Camera stessa si pronunci o riesamini il disegno di legge. Se non si pronuncia o se con la nuova deliberazione conferma la precedente, il Presidente della Repubblica ha facoltà di indire un referendum popolare sul disegno non approvato o di sciogliere le due Camere".

A questo articolo Terracini aveva proposto un emendamento che stabiliva una netta prevalenza della Camera dei deputati sul Senato, in caso di conflitti tra le due Camere nel procedimento legislativo. Lami Starnuti propose di convocare l'Assemblea Nazionale per risolvere il conflitto nato fra le due Camere in sede di discussione e di approvazione di un progetto di legge, mantenendone il diritto di iniziativa alla Camera e lasciando solo il referendum come extrema ratio. Ma tale proposta, poi formulata in maniera da non dare la prevalenza ad una delle due Camere ("Quando un disegno di legge è approvato da una delle due Camere e rigettato o modificato dall'altra, la prima Camera può chiedere che la questione sia rimessa alla Assemblea Nazionale"), venne respinta e fu approvato il testo dell'art. 18 senza più il riferimento alla facoltà del Presidente di sciogliere le Camere. Comunque, anche di tale ultimo articolo non rimase traccia nel testo definitivo del 1947.

[169] Come appunto è avvenuto (si veda su questo anche A. Manzella, *Il Parlamento perduto*, in *la Repubblica*, 13 marzo 2006; D. Argondizzo, *Di nuovo sul mito delle riforme costituzionali*, in *forum dei QC*).

[170] Come raramente accadde, l'Assemblea decise male.

[171] L'interpretazione deve essere evolutiva perché, come si è visto: 1) il Costituente ha sottostimato gli effetti politici di una differenziazione elettorale delle due Camere paritarie - che costituzionalmente vi fu, a livello di legislazione ordinaria fu negata, ed alla prova dei fatti elettorali visse e vive nelle differenti maggioranze politiche; 2) non aveva gli strumenti concettuali per immaginare istituti correttivi del proporzionalismo puro. Su questo secondo punto, non abbiamo motivo di dubitare, che se li avesse potuti escogitare, li avrebbe applicati al fine di completare l'opera di "razionalizzare la forma di governo parlamentare".

[172] Su questo, si veda M. Ainis, *Grande coalizione sì, ma solo sulle regole*, in *il Riformista*, 15 aprile 2006; *Liberiamoci presto del Porcellum*, in *Europa*, 11 agosto 2006.

[173] Su questo, si veda M. Olivetti, *Riforme, perché l'intesa è difficile*, in *Europa*, 18 agosto 2006. Sulla categoria con cui è confuso il governo di salute pulica, cioè quello di grande coalizione, si veda: G. Paquino, *La Grande Confusione*, in *l'Unità*, 10 agosto 2006.

[174] Su questa prospettiva concorda il Pasquino (G. Pasquino, *I pasticci sono già troppi*, in *L'Espresso*, 25 luglio 2006).

[175] Gli echi di questa esigenza, li abbiamo visti presenti anche alla Costituente (supra).

[176] Se i tempi fossero più brevi, anche meglio.

[177] Contra, T. Boeri e M. Bordignon, *Nonostante la legge elettorale*, sul sito de *La voce*.

[178] M. Ainis, *Quel premio gigantesco tradisce la Costituzione*, in *La Stampa*, 9 ottobre 2005.

[179] Contra, S. Prisco, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e*

prospettive di rimodellamento del sistema politico, sul sito dell'AIC.

[180] In questo senso, si veda: S. Ceccanti, La pecora di Palme, in l'Unità, del 14 giugno 2006.

[181] Contra, V. Lippolis, Perché serve al bipolarismo, in Il Mattino, 23 agosto 2005; M. Bordignon e G. Tabellini, Il match point del doppio turno, sul sito de La voce.

[182] Giudica, senza invocarlo, il centro uno sbocco plausibile il Lanchester, nel suo Le elezioni del 2006 sotto "osservazione", in federalismi, 9 marzo 2006.

[183] Il Sartori parla di "irrisori sbarramenti", in Il proporzionellum aumenterà i partiti, in Corriere della sera, 15 ottobre 2005.

[184] In questo senso, si veda G. Sartori, La riforma con il veleno, in Corriere della sera, 15 settembre 2005; Id, Se cambiare è peggiorare, in Corriere della sera, 21 maggio 2006.

[185] Si veda A. Chiappetti, L'Unione non può resistere, in Il Tempo, 22 maggio 2006.

[186] In questo senso, si veda G. Sartori, La riforma con il veleno, in Corriere della sera, 15 settembre 2005; G. Pasquino, Norma partigiana? Non c'è scandalo, in Il Sole 24 ore, 15 settembre 2005.

[187] Le proposte sono fioccate anche nella XIV legislatura, merita però segnalare, come la meno timida, ma non abbastanza coraggiosa, quella contenuta nel disegno di legge della passata legislatura S. n. 3730, a firma dei senatori Salvi e Villone (questo disegno di legge è stato ripresentato dagli stessi senatori nella nuova legislatura ed è diventato il ddl S n. 42). Si veda sul tema: C. Salvi e M. Villone, Partiti andiamo, è tempo di cambiare, in l'Unità, 10 marzo 2006; Id, I costi della politica e la finanziaria che vogliamo, in il manifesto, 30 settembre 2006. Merita altresì rinviare all'intervista al senatore Salvi, rilasciata a il Tempo, il 23 maggio 2006, in cui l'autore della proposta fa delle dichiarazioni illuminanti.

[188] S. Gambino, Riforme elettorali e modelli di democrazia, in federalismi, 9 gennaio 2006; F. Lanchester, Costituzione e sistema elettorale dopo il referendum, in federalismi, 28 giugno 2006; M. Ainis, Il prezzo che paga il sistema politico per l'assenza di una legge sui partiti, in il Riformista, 22 luglio 2006; G. Pasquino, Ma il popolo il potere se lo deve «meritare», in QN, Il Giorno, il Resto del Carlino, La Nazione, 8 novembre 2005.

[189] In questo senso, si veda F. Lanchester, Le coalizioni in autunno, in federalismi, 6 ottobre 2005.

[190] Segue un estratto rivisitato della mia tesi di laurea in diritto costituzionale comparato Principi costituzionali e regole dei partiti, discussa presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza" il 7 maggio 1999.

[191] S. Gambino, Riforme elettorali e modelli di democrazia, in federalismi, 9 gennaio 2006.

[192] Su questo, si veda G. Zagrebelsky, Per sconfiggere il Caimano non basta vincere le elezioni, in La Stampa, 31 marzo 2006.

[193] Su questo, si veda: G. Sartori, La democrazia è laica o non esiste, in Corriere della sera, 22 ottobre 2005; G. Zagrebelsky, Decalogo contro l'apatia politica, in la Repubblica, 4 marzo 2006; G. Zagrebelsky, Democrazia, in la Repubblica, 8 marzo 2005.

Per correttezza filosofica, prima di tutto con me stesso, debbo ammettere che la preferenza del metodo democratico può egualmente fondarsi sul relativismo nella attuazione di valori riconosciuti come assoluti: in questo diverso modo di vedere la necessità della mediazione in una società politica, dove convivono interessi economici conflittuali, alla codecisione di ciò che è bene (secondo la suddetta teoria relativistica), si sostituisce, con effetti analoghi, la codecisione nella attuazione dei valori assoluti, che debbono comunque calarsi nella realtà, raramente rispondente di per sé stessa a canoni etici laici o religiosi.

[194] Su questo, rinvio a: C. Salvi e M. Villone, Il costo della democrazia, Mondadori, Milano, 2005; L. Elia e F. A. Grassini, I costi della politica: una proposta, in Europa, 5 gennaio 2006.

[195] Per un'idea disincantata della funzione dei programmi, si veda G. Sartori, Le trappole del rivotismo, in Corriere della Sera, 5 gennaio 2006.