



Data di pubblicazione: 16 giugno 2015

## ANCORA SULLA SENTENZA N. 1/2014 IN TEMA DI RAPPRESENTANZA POLITICA: SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE

di

Davide Brusatori\*

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. La rappresentanza politica nella sentenza n. 1/2014: la posizione della Corte costituzionale - 3. La dignità scientifica della rappresentanza politica nella sentenza n. 1/2014: considerazioni conclusive.

### 1. Introduzione

Benché la riforma del sistema elettorale, denominata “Italicum”, sia da poco entrata in vigore<sup>1</sup>, sulla quale si ritornerà brevemente in sede di considerazioni conclusive per una primissima lettura, con la presente nota si intende riflettere sulla sentenza in oggetto in relazione al principio della rappresentanza politica sancito dall’art. 67 Cost., non senza aver fatto una premessa.

Proprio il richiamo al consolidato principio giurisprudenziale dell’indefettibilità costituzionale della legge elettorale<sup>2</sup> consente alla pronuncia n. 1/2014 di chiarire inequivocabilmente che anche il contenuto normativo delle leggi elettorali è esposto al sindacato di legittimità costituzionale esercitato dai giudici della Corte<sup>3</sup>.

---

\*Dottorando in Scienze giuridiche, curriculum Diritto Pubblico per l’economia, presso l’Università degli Studi di Milano - Bicocca.

<sup>1</sup> L. 06.05.2015, n. 52, *Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*, pubblicata in G.U. n. 105 del 08.05.2015.

<sup>2</sup> Da ultimo, Corte cost., sentenza 12 - 24 gennaio 2012 n. 13, pubblicata in G.U. n. 4 del 25.01.2012 e richiamata dalla Corte cost., sentenza 4 dicembre 2013 - 13 gennaio 2014 n. 1, pubblicata in G.U. n. 3 del 15.01.2014. Quest’ultima pronuncia stabilisce che la necessità costituzionale della legge elettorale discende direttamente dal principio che nega categoricamente qualsiasi soluzione di continuità nel funzionamento degli organi costituzionali tra i quali è annoverato, naturalmente, il Parlamento della Repubblica.

<sup>3</sup> B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sentenza 1/2014*, p. 1, in *federalismi.it*, n. 02/2014.

La presente nota si aprirà con una breve rassegna di alcuni orientamenti della giurisprudenza costituzionale sul tema della rappresentanza politica, con particolare riferimento alle sentenze n. 14/1964 e n. 1/2014, dal momento che queste costituiscono, rispettivamente, il momento iniziale e il momento conclusivo delle riflessioni elaborate dal giudice delle leggi sulla rappresentanza politica: esse saranno analizzate alla luce della dottrina saliente che ha determinato l'evoluzione del concetto, al fine di formulare alcune considerazioni sull'argomento.

## **2. La rappresentanza politica nella sentenza n. 1/2014: la posizione della Corte costituzionale**

Come è noto, la sentenza in oggetto è stata emanata a conclusione di un giudizio nel corso del quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni della legge elettorale n. 270/2005<sup>4</sup>, che hanno determinato un eccessivo divario tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica - il quale è centrale in una democrazia rappresentativa e in una forma di governo parlamentare - e la volontà dei cittadini elettori manifestata attraverso il voto, il quale costituisce la principale espressione della sovranità popolare.

A tale proposito, i giudici costituzionali hanno affermato che: "Le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e

---

<sup>4</sup> Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica: D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), artt. 4, comma 2, 59 e 83, comma 1, n. 5, e comma 2, nel testo in vigore con le modificazioni apportate dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica); decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), artt. 14, comma 1, e 17, commi 2 e 4, nel testo in vigore con le modificazioni apportate dalla legge n. 270 del 2005. Su questo argomento, cfr. V. Lippolis, *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su l'"Avanti" del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi del 24 febbraio 2014 - Institutional reforms: thirty years of changes to the electoral legislation. From 1979 to 2014, in Rassegna Parlamentare, 2014, fasc. 1, pp. 103-132.*

tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente"<sup>5</sup>.

Sempre in relazione alla legge elettorale, nel medesimo giudizio è stata dichiarata anche l'incostituzionalità di alcune norme che convertono la scelta dell'elettore in un voto di preferenza diretto esclusivamente ad una lista contenente un numero assai elevato di candidati, escludendo ogni possibilità per i votanti di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti politici in Parlamento.

Benché il tema della rappresentanza politica sia stato oggetto di molte pronunce della Corte costituzionale<sup>6</sup>, come già anticipato in premessa, si è ritenuto di focalizzare l'attenzione principalmente su due di esse: la n. 14/1964<sup>7</sup> e la n. 1/2014.

Questa scelta non è casuale, dal momento che queste sentenze sono separate proprio da un arco temporale di cinquant'anni: tale distanza non ha tanto un significato cronologico, quanto un valore storico-politico e, pertanto, rilevante anche da un punto di vista istituzionale.

Sembrerebbe che la sentenza n. 14/1964 abbia realizzato il risultato - con una notevole lungimiranza nel prevedere la fisiologia partitocratica della così detta "prima Repubblica" - di garantire a priori una speciale forma di copertura costituzionale a tutti quei comportamenti dei componenti delle due Camere, che fossero manifestazione di un certo trasformismo e di un'autoctona nonchalance nella transizione da un gruppo parlamentare a un altro, transizione sempre avviata sulla base della mera valutazione degli interessi personali coinvolti in un determinato momento specifico, manifestazione di una certa patologia del sistema politico.

Infatti, i giudici costituzionali forniscono un'interpretazione dell'art. 67 Cost. che limita la rilevanza giuridica della rappresentanza politica alla sola tutela dello status del parlamentare, ossia alla sola tutela della sua libertà negativa a

---

<sup>5</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1 del "*Considerato in diritto*".

<sup>6</sup> Tra le quali Corte cost., sentenza 24 febbraio - 7 marzo 1964 n. 14, pubblicata in G.U. n. 67 del 14.03.1964; Corte cost., sentenza 10 - 12 aprile 2002 n. 106, pubblicata in G.U. n. 16 del 17.04.2002; Corte cost., ordinanza 22 - 24 febbraio 2006 n. 79, pubblicata in G.U. n. 9 del 01.03.2006; Corte cost., sentenza 12 - 24 gennaio 2012 n. 13, pubblicata in G.U. n. 4 del 25.01.2012; Corte cost., sentenza 4 dicembre 2013 - 13 gennaio 2014 n. 1, pubblicata in G.U. n. 3 del 15.01.2014.

<sup>7</sup> Cfr. Corte cost., sentenza 24 febbraio - 7 marzo 1964 n. 14, pubblicata in G.U. n. 67 del 14.03.1964.

non essere giuridicamente vincolato dalle direttive politiche del proprio partito o gruppo parlamentare di appartenenza<sup>8</sup>.

Precisamente, essi affermano che: “L’art. 67 della Costituzione (...) è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito”<sup>9</sup>.

Questo principio di diritto, appena indicato, si ispira a un’idea di rappresentanza politica formulata attraverso l’ausilio di schemi concettuali di carattere individualistico, volti a garantire il singolo parlamentare.

Tuttavia, questi ultimi sembrano essere poco in sintonia con alcune delle posizioni dottrinali più rilevanti, che hanno segnato l’evoluzione del pensiero su questo argomento.

A titolo esemplificativo, secondo un consolidato orientamento<sup>10</sup> la rappresentanza politica derivante dal costituzionalismo post-rivoluzionario<sup>11</sup> è antitetica alla rappresentanza di diritto privato risalente all’età medievale e ancora presente nell’assolutismo monarchico dell’Ancien Régime.

Infatti, la rappresentanza giuridico-negoziale presuppone l’esistenza di un organismo parlamentare costituito da mandatari o da delegati rappresentanti dei ceti (Ständestaat), contrapposto al potere politico-governativo monopolizzato dal sovrano: perciò, l’organismo parlamentare, così configurato, non appartiene alle istituzioni statuali.

Conseguentemente, essa implica strutturalmente la sussistenza di un mandato imperativo o vincolante che erige il popolo rappresentato a dominus, mentre assimila i rappresentanti ad esecutori di direttive stabilite aliunde, in certe

---

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Idem*, punto 2 del “Considerato in diritto”.

<sup>10</sup> Ad esempio, E. BURKE, *The Works*, Holdsworth and Ball, London, 1834, *passim*; nonché G. MIGLIO, *Lezioni di politica. II. Scienza della politica*, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 215-239: l’A., ispirandosi a Burke, contrappone il mandato fiduciario o politico al mandato imperativo; nonché G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2012, pp. 475-477: l’A. contrappone il mandato rappresentativo o politico al mandato imperativo.

<sup>11</sup> N. ZANON, *La seconda giovinezza dell’art. 67 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali* / a. XXXIV, n. 2, giugno 2014, p. 385: “(...) rappresentanza nazionale e libero mandato sono quasi costretti a rivivere l’epoca pionieristica della loro nascita europeo-continentale, quel seminario perenne di Diritto costituzionale che furono, in Francia, gli anni tra il 1789 e 1793”.

circostanze trasformandoli in soggetti che si limitano a trasmettere materialmente le dichiarazioni altrui, ossia in autentici nuntii<sup>12</sup>.

L'indirizzo dottrinale di cui stiamo parlando è accolto, invece, da una più recente sentenza della Corte costituzionale in materia di rappresentanza politica, con particolare riferimento al caso della delibera del Consiglio regionale della Liguria che prevedeva che in tutti gli atti dell'assemblea regionale l'espressione "Parlamento della Liguria" fosse affiancata alla locuzione costituzionalmente prevista "Consiglio regionale della Liguria".

In questo caso, il giudice delle leggi identifica il concetto di rappresentanza politica nell'idea di rappresentanza nazionale: l'attenzione della giurisprudenza non è più centralizzata, in senso statico e soggettivo, sulla garanzia dello status del deputato ovvero del senatore, ma è rivolta, in senso dinamico e oggettivo, alla garanzia dell'esercizio della funzione rappresentativa che è svolta all'interno delle istituzioni parlamentari nazionali e statuali<sup>13</sup>.

Secondo l'insegnamento della dottrina appena citata, nella rappresentanza politica e nazionale di derivazione liberale il Parlamento non è più un corpo sociale estraneo allo Stato, bensì è un organo dello Stato al quale il potere legislativo e quello di indirizzo politico sono attribuiti costituzionalmente.

Pertanto, questa forma rappresentativa più recente non può non ammettere il principio del libero mandato<sup>14 15</sup> che consente al rappresentante di iniziare ad emanciparsi dai propri votanti e a porsi in termini autoritativi e gerarchicamente sovraordinati nei confronti di coloro che sono rappresentati.

---

<sup>12</sup> Infatti, G. MIGLIO sostiene che in alcuni paesi, come, ad esempio, la Francia pre-rivoluzionaria della monarchia amministrativa, il mandato imperativo si concretizzi in un vero e proprio documento scritto, cioè in un *cahier*. Id., op. cit., pp. 219-220.

<sup>13</sup> Cfr. Corte cost., sentenza 10 - 12 aprile 2002 n. 106, pubblicata in G.U. n. 16 del 17.04.2002.

<sup>14</sup> Espressione usata, ad esempio, da N. ZANON, op. cit., pp. 383 e 385.

<sup>15</sup> A causa della vigenza del principio che vieta il mandato imperativo, l'ordinamento costituzionale italiano (al di là della periodica verifica elettorale, la quale presuppone, però, che una o entrambe le Camere siano state sciolte ai sensi dell'art. 88 Cost.) non ammette strumenti giuridici *ad hoc* finalizzati a stigmatizzare e a sanzionare popolarmente la responsabilità politica dell'eletto, come, ad esempio, lo strumento del *recall* (a tale proposito, cfr. L. MEZZETTI, *Manuale breve. Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 245): quest'ultimo è un istituto di democrazia diretta operante, invece, in alcuni ordinamenti statali degli U.S.A., all'interno dei quali il popolo è titolare del potere di revocare coloro che ricoprono cariche legislative (a tale proposito, cfr. L. STROPPIANA, *Stati Uniti*, il Mulino, Bologna, 2006, pp. 100-102).

In correlazione a ciò, si afferma gradualmente l'idea di rappresentatività<sup>16</sup> o rappresentanza virtuale, la quale trova la sua formulazione più manifesta nel concetto di rappresentanza istituzionale o rappresentanza ex officio seu sine electione<sup>17</sup>.

Dunque, coloro, i quali distinguono la rappresentanza politica da quella privatistica<sup>18</sup>, tendono ad assorbire la prima nell'ambito della rappresentatività, sino al punto da discernere la latenza di alcuni meccanismi psicologici di identificazione insiti nel rapporto fra il ductus e i suoi seguaci politici<sup>19</sup>.

Questa relazione identitaria fra il principio della rappresentanza politica e la previsione costituzionale della funzione di rappresentanza nazionale è accolta anche dalla decisione oggetto di attenzione da parte di questa nota (Corte cost., sent. n. 1/2014).

In termini diametralmente opposti rispetto alla sentenza n. 14/1964, questa recente pronuncia prende atto dell'attuale fase storica nella quale si assiste all'eclissi della dimensione istituzionale e strutturata dei partiti politici.

Apparentemente, questi ultimi assumono sempre più la fisionomia movimentistica tipica di una democrazia "liquida"<sup>20</sup>; tuttavia, in termini di reale partecipazione democratica, essi conservano una rigidità che rivela un'impostazione autoritaria, egemonica e, quindi, populistica.

La sentenza n. 1/2014 si basa essenzialmente su due argomentazioni.

Con la prima, il giudice delle leggi afferma che la presenza di liste concorrenti, che escludono l'indicazione di alcuna preferenza da parte degli elettori, integri una palese violazione dell'art. 67 Cost., poiché le disposizioni normative della legge n. 270/2005 dichiarate costituzionalmente illegittime realizzano de facto un sistema di elezione di secondo grado o indiretto, in cui la designazione dei candidati è l'esito di una scelta effettuata prevalentemente dagli organi dei partiti politici e non dai cittadini di entrambi i sessi aventi la maggiore età, i

---

<sup>16</sup> N. ZANON, op. cit., p. 384.

<sup>17</sup> Cfr., ad esempio, G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Cedam, Padova, 1994, pp. 52 e 546 (quest'ultima p. limitatamente alla definizione di rappresentanza istituzionale contenuta in essa) e, in relazione al medesimo tema, Id., *La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione)*, Cedam, Padova, 1994, pp. 45-46 e 52; nonché G. MIGLIO, op. cit., pp. 235-236.

<sup>18</sup> Cfr. gli autori indicati nelle note 9-14: E. BURKE, G. MIGLIO, G. BERTI, G. DE VERGOTTINI, L. MEZZETTI e N. ZANON.

<sup>19</sup> G. MIGLIO, op. cit., pp. 232-234.

<sup>20</sup> Z. BAUMAN, *Liquid Modernity*, tr. it., Laterza, Roma-Bari, 2002, *passim*.

quali sono i soli soggetti titolari del diritto di elettorato attivo ai sensi dell'art. 48, 1°c., Cost.

Dunque, la sostituzione dei partiti agli elettori nell'indicazione dei candidati esprime profili di incostituzionalità in relazione al principio della rappresentanza politica.

Questa valutazione conclusiva di illegittimità è comunque anticipata da una giurisprudenza abbastanza recente<sup>21</sup>, secondo la quale la rilevanza ex art. 49 Cost. della funzione dei partiti politici di determinare la politica nazionale non consente di dedurre che essi siano titolari di specifici poteri di rango costituzionale<sup>22</sup>: la presentazione di alternative elettorali e la selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche sono funzioni attribuite soltanto dal legislatore ordinario e al solo scopo di coordinare il pluralismo partitico della società civile con la rappresentanza politica delle istituzioni parlamentari.

Mediante la seconda argomentazione, i giudici ritengono che la potenziale discrasia fra la maggioranza relativa dei voti ricevuti in percentuale e la maggioranza assoluta del numero dei seggi risultanti cagioni una grave e palese violazione del principio della rappresentanza democratica enunciato dall'art. 67 della Carta costituzionale.

Il giudice delle leggi reputa che la permanente esigenza di governabilità dello Stato e l'efficienza del funzionamento delle dinamiche decisionali in ambito parlamentare siano certamente finalità rilevanti dal punto di vista di una lungimirante politica costituzionale e, perciò, siano oggetto di ragionevole aspirazione da parte del legislatore costituente ovvero ordinario.

Tuttavia, la Corte muove obiezioni in relazione al quomodo della realizzazione legislativa degli obiettivi indicati sopra.

In particolare, le disposizioni normative censurate prescrivono una disciplina che infrange il vincolo logico-giuridico del minore sacrificio possibile degli altri interessi e valori tutelati costituzionalmente: infatti, esse indeboliscono in una misura oggettivamente sproporzionata e, dunque, irragionevole l'attitudine rappresentativa degli organi parlamentari attraverso i quali la sovranità democratica si rende effettiva e tangibile a livello politico-statuale.

---

<sup>21</sup> Cfr. Corte cost., ordinanza 22 - 24 febbraio 2006 n. 79, pubblicata in G.U. n. 9 del 01.03.2006.

<sup>22</sup> Tuttavia, giova anche rilevare che i partiti esercitano, indirettamente, funzioni costituzionali, come ad esempio quella legislativa, attraverso i gruppi parlamentari, i quali sono la proiezione istituzionale degli stessi partiti nelle Camere: cfr. L. MEZZETTI, op. cit., p. 250.

In relazione alla sentenza in oggetto, si condivide quanto si argomenta in dottrina, secondo cui la problematica evidenziata dalla Corte non è, innanzitutto, quella della coerenza interna alla scelta proporzionale o maggioritaria<sup>23</sup>.

Il rispetto della congruità interna nel modello elettorale prescelto può essere, certamente, rilevante dal punto di vista di una precisa e accurata tecnica redazionale dell'impianto normativo, ma non è vincolante sotto un profilo giuridico, dal momento che la stessa giurisprudenza ritiene che non ci sia "un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico"<sup>24</sup>.

Conseguentemente, la dottrina appena ricordata reputa che il vero punctum dolens della legge invalidata sembra essere, piuttosto, la mancanza di proporzione ed equilibrio tra la rappresentatività del Parlamento e la governabilità, "per cui una scelta di base proporzionale non può essere turbata da eccessive distorsioni maggioritarie o viceversa"<sup>25</sup>.

Ciò è confermato dalla stessa Corte, la quale statuisce che: "Il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.). Esso, infatti, pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (...)"<sup>26</sup>.

In questo punto della sentenza, i giudici costituzionali - recependo soluzioni provenienti da ordinamenti politici omogenei a quello italiano, come ad esempio quello tedesco, nei quali il principio di eguaglianza del voto è vigente, ma la formula elettorale non è costituzionalizzata - asseriscono che "qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in

---

<sup>23</sup> B. CARAVITA, op. cit., p. 4.

<sup>24</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1 del "Considerato in diritto".

<sup>25</sup> B. CARAVITA, op. cit., p. 4.

<sup>26</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1 del "Considerato in diritto".

uscita”, ai fini dell’attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell’organo parlamentare (...)”<sup>27</sup>.

Pur confermando le valutazioni espresse fino a questo momento, si è, tuttavia, dell’opinione che l’impianto teoretico presente in questa pronuncia non sia costante, ma muti a seconda dei punti della sentenza presi in considerazione: infatti, l’impianto concettuale di essa aderisce anche alla teoria neo-contrattualistica e alla teoria elettorale della rappresentanza.

Questo modo di porsi della Corte, certamente non monolitico e apparentemente distante dall’esigenza di conservare un’intrinseca coerenza concettuale all’interno del proprio percorso logico-motivazionale, è, comunque, comprensibile.

Il motivo di tale spiegazione è che la Corte costituzionale, in quanto organo giudicante e in quanto operatore del diritto, è, necessariamente, mossa da un intento tecnico-giuridico di ordine pratico, quale è quello di giudicare il rispetto dei principi costituzionali da parte delle leggi ordinarie e degli atti ad esse equiparati emanati dal legislatore.

Pertanto, è inevitabile che, nell’esercizio della giurisdizione costituzionale (come, del resto, in ogni altro tipo di giurisdizione) le categorie dogmatiche non siano fini a se stesse, ma siano strumentali all’elaborazione di una decisione che sia idonea ad incidere sull’ordinamento giuridico, determinando anche effetti metagiuridici, ossia condizionando, a seconda delle circostanze, la sfera politica (come è nel caso in oggetto) ovvero quella economica.

A proposito delle conseguenze in ambito politico, in dottrina, sempre a proposito di questa sentenza, si scrive che: “La sentenza costituisce dunque un punto di partenza: forse discutibile sotto il profilo giuridico, ma di enorme rilievo politico”<sup>28</sup>.

Questa recente giurisprudenza, seppure parli nominalmente di rappresentanza politica, riflette ancora, in alcuni tratti, un’impostazione privatistica dell’idea di rappresentanza, aderendo sostanzialmente ad una teoria neo-contrattualistica che attualizza la teoria del contratto sociale formulata dai filosofi giusnaturalisti nei secoli XVII e XVIII<sup>29</sup>.

Nella sentenza oggetto della presente nota, la Corte costituzionale afferma esplicitamente che: “Secondo il rimettente [ossia la Corte di Cassazione], tali disposizioni [ossia le norme della legge elettorale n. 270/2005, che prevedono la

---

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> B. CARAVITA, op. cit., p. 2.

<sup>29</sup> J. RAWLS, *A theory of justice*, Oxford University press, Oxford, 1999, *passim*.

presenza di liste concorrenti ed escludono l'indicazione di alcuna preferenza da parte degli elettori], non consentendo all'elettore di esprimere alcuna preferenza, ma solo di scegliere una lista di partito, cui è rimessa la designazione e la collocazione in lista di tutti i candidati, renderebbero il voto sostanzialmente "indiretto", posto che i partiti non possono sostituirsi al corpo elettorale e che l'art. 67 Cost. presuppone l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori" <sup>30</sup>.

Sebbene il profilo semantico "mandato" sia attribuibile esplicitamente al pensiero formulato dai giudici della Corte di Cassazione, è palese che anche lo stesso giudice delle leggi accoglie lo stesso significato, e ciò lo si capisce per una ragione letterale: tale espressione non è presente soltanto nel "Considerato in fatto", ma anche nel "Considerato in diritto" della pronuncia n. 1/2014.

Il testo della sentenza della Corte costituzionale documenta quanto è affermato dai giudici della Suprema Corte di Cassazione, in relazione alla sussistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori ai sensi dell'art. 67 Cost.

I giudici costituzionali hanno scelto di non adottare categorie dogmatiche diverse da quelle impiegate dal giudice nomofilattico, aderendo sostanzialmente alla formulazione concettuale elaborata da quest'ultimo.

Essi - pur avendo superato un'interpretazione iniziale<sup>31</sup> della disposizione costituzionale ex art. 67, che concepiva implicitamente il mandato libero non tanto come garanzia di obbiettività nei confronti dell'interesse generale quanto, piuttosto, come difesa conservatrice delle prerogative parlamentari derivanti dallo status di deputato ovvero di senatore<sup>32</sup> - situano sostanzialmente la rappresentanza nazionale in un orizzonte ermeneutico di tendenza neo-contrattualistica, il quale eleva il principio consensuale a fondamento concettuale della rilevanza giuridica dei fenomeni politici e rappresentativi.

In un'altra parte della sentenza, la Corte afferma che: "(...) è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione"<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 5 del "Considerato in diritto".

<sup>31</sup> Cfr. Corte cost., sentenza 24 febbraio - 7 marzo 1964 n. 14, pubblicata in G.U. n. 67 del 14.03.1964.

<sup>32</sup> In dottrina, questa interpretazione dell'art. 67 della Costituzione è esplicitamente formulata da G. BERTI, *Manuale di interpretazione*, cit., p. 540.

<sup>33</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 5.1 del "Considerato in diritto".

In questo enunciato, sembrerebbe che i giudici si ispirino, nel loro iter argomentativo, ad un *tertium genus* individuato tra la rappresentanza giuridico-privatistica e la rappresentatività o rappresentanza esistenziale: si tratta della teoria elettorale della rappresentanza<sup>34</sup>.

Quest'ultima ritiene che la rappresentanza politica non possa esaurirsi nel solo *animus repraesentandi*, cioè nel solo elemento soggettivo-spirituale costituito dall'intenzione rappresentativa, ma debba essere integrata dall'elemento oggettivo-materiale determinato dalla verifica elettorale, la quale è la condizione necessaria per una rappresentanza politica che sia anche partecipativa, democratica e responsabile.

Nel tratto della sentenza appena indicato, i giudici della Corte censurano la presenza di un forte iato tra l'esigenza democratica dell'indicazione personale da parte dei cittadini, da un lato, e la circostanza che, dall'altro, questa legge non consente al corpo elettorale la diretta attribuzione del voto ad alcun deputato o senatore: in conseguenza di ciò, il momento elettivo è ridotto a una mera ratifica formale di scelte politiche sostanzialmente assunte in sedi partitiche lontane dalle urne, nelle quali non è possibile controllare che la designazione dei candidati sia ampiamente condivisa dalla base popolare, come, invece, ragionevoli criteri partecipativi imporrebbero.

Come ricordato poco sopra, alcuni studiosi hanno distinto nel corso del tempo la rappresentanza politica da quella privatistica: ciò ha comportato che una parte rilevante della dottrina giuspubblicistica abbia escluso che la rappresentanza politica sia un concetto che interessi l'indagine conoscitiva oggetto della scienza giuridica.

A titolo esemplificativo, Kelsen ritiene che la rappresentanza politica non abbia la dignità di una teoria scientifica, non sia una vera e propria rappresentanza a causa dell'assenza del mandato imperativo e del potere di revocare il mandatario inadempiente e, pertanto, sia assimilabile ad una mera ideologia politica<sup>35</sup>.

Al contrario, seppur in campo politologico, proprio da parte di un esponente della teoria elettorale della rappresentanza - alla quale la sent. n. 1/2014, come si è appena detto, sembra in alcuni momenti ispirarsi - si replica all'obiezione kelseniana asserendo che la problematica della rappresentanza politica non sia

---

<sup>34</sup> Cfr., ad esempio, G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna, 1995, pp. 285-327; D. FISICHELLA, *Sul concetto di rappresentanza politica*, in Id. (a cura di), *La rappresentanza politica. Antologia*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 3-51.

<sup>35</sup> H. KELSEN, *General Theory of Law and State*, tr. it., Ed. di Comunità, Milano, 1952, p. 295.

priva di una soluzione giuridica: quest'ultima sarebbe individuabile in una *fictio iuris*, precisamente nella finzione della volontà nazionale<sup>36</sup>.

Tuttavia, proprio la soluzione formulata da questo Autore conferisce alle osservazioni di Kelsen un certo grado di accettabilità in relazione alla diagnosi critica effettuata da quest'ultimo, il quale, come si è appena detto, nega il valore euristico della rappresentanza politica.

A tale proposito, giova rilevare che la teoria elettorale elaborata da questo scienziato della politica identifica la presenza di tre principi considerati costitutivi della rappresentanza politica.

Precisamente, il primo fattore è riferito alla dimensione storico-fattuale; in altre parole, esso corrisponde al livello del *Sein* ed è l'avvenimento della competizione elettorale verificantesi in termini spazio-temporali *hic et nunc*.

Il secondo e il terzo sono riferiti alla dimensione normativo-astratta; in altre parole, essi corrispondono al livello del *Sollen* e sono rispettivamente la *fictio iuris* della sovranità popolare, che istituisce la titolarità del potere sovrano, e la *fictio iuris* della sovranità nazionale, che esercita il potere sovrano sul popolo attraverso il consenso manifestato a seguito della verifica elettorale.

Quindi, secondo tale politologo è l'elemento consensuale espresso nell'elezione che attribuisce un'idoneità rappresentativa alle istituzioni governative, da un punto di vista politico e democratico<sup>37</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, si può essere d'accordo con Kelsen che l'astrattezza della *fictio iuris* della volontà nazionale conservi una valenza politico-ideologica nella misura in cui essa dissimuli il consenso quale effettiva e concreta categoria della dogmatica giuridica adottata per l'elaborazione concettuale della rappresentanza politica.

Se così fosse, in tale caso il ragionamento dello scienziato della politica sembrerebbe avere alcuni profili tendenzialmente aporetici.

Da un lato, egli accusa, in modo condivisibile, la scienza giuspubblicistica di adottare "il metro di misura della rappresentanza privatistica"<sup>38</sup> e, pertanto, di non essere stata in grado di "attribuire ai processi politici in questione la rilevanza giuridica che loro spetta"<sup>39</sup>; dall'altro lato, tuttavia, egli individua la soluzione giuridica del problema della rappresentanza politica proprio

---

<sup>36</sup> G. SARTORI, *op. cit.*, p. 313.

<sup>37</sup> *Idem*, p. 327.

<sup>38</sup> *Idem*, p. 286.

<sup>39</sup> *Idem*, p. 326.

avvalendosi del requisito del consenso il quale, seppure appaia parzialmente occultato dalla volontà nazionale sub specie fictionis iuris, ciononostante storicamente e concettualmente affonda le proprie radici nella più salda tradizione contrattualistica e negoziale de iure privatorum.

Lo scienziato della politica ha probabilmente ragione quando afferma che la formulazione della Genossenschaftstheorie, sorta nell'ambiente dottrinale tedesco<sup>40</sup> e recepita dalla cultura pubblicistica francese<sup>41</sup>, corra il rischio di eludere il problema della rilevanza giuridica della rappresentanza politica<sup>42</sup>.

Come emerge dalla stessa accezione, la Genossenschaftstheorie instaura una stretta relazione fra la teoria dello Stato, inteso come organismo etico-spirituale titolare della sovranità, e la teoria della corporazione: Gierke sostiene che l'organismo statale non sia un'entità atomistica di individui isolati, ma sia un'organizzazione giuridicamente articolata di un popolo e, pertanto, sia assimilabile ad una realtà corporativa<sup>43</sup>.

L'esito della concezione gierkiana è l'esclusione di qualsiasi relazione intersoggettiva caratteristica della rappresentanza, dal momento che questa teoria applica il principio amministrativistico di immedesimazione organica secondo il quale la persona fisica-titolare dell'organo si identifica con l'ente-persona giuridica pubblica e ne manifesta la volontà<sup>44</sup>.

Inoltre, la dottrina organica si espone ad un'ulteriore osservazione critica.

Per questa teoria l'elezione è soltanto un atto di designazione dei membri dell'organo parlamentare, ma non è anche un atto di conferimento del potere, poiché quest'ultimo è direttamente conferito al Reichstag dalla Costituzione<sup>45</sup>: dunque, secondo questa tesi l'origine elettiva non rende un organo più rappresentativo rispetto ad un altro avente una genesi diversa.

Conseguentemente, la rappresentanza politica perde la propria dignità e la propria autonomia concettuali e, perciò, si esaurisce nell'idea di rappresentanza

---

<sup>40</sup> Cfr., ad esempio, O. VON GIERKE, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Akademische Druck - U. Verlagsanstalt, Graz, 1954, *passim*.

<sup>41</sup> Cfr., ad esempio, R. CARRE' DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Recueil Sirey, Paris, 1922, *passim*.

<sup>42</sup> G. SARTORI, *op. cit.*, p. 320.

<sup>43</sup> A. MATTIONI - F. FARDELLA, *Teoria generale dello Stato e della Costituzione. Un'antologia ragionata*, G. Giappichelli, Torino, 2009, pp. 56-60.

<sup>44</sup> P. VIRGA, *Diritto Amministrativo. I principi*, 1, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 27-28.

<sup>45</sup> P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, tr. it., IV, Utet, Torino, 1925, pp. 400-402.

istituzionale o rappresentanza ex officio seu sine electione, la quale è semplicemente una forma di rappresentatività o di rappresentanza sociologico-esistenziale che si risolve in un idem sentire de re publica<sup>46</sup>, come risulta anche dalla sent. 1/2014<sup>47</sup>.

Riallacciandoci ancora una volta alla teoria elettorale del politologo italiano, quest'ultima non è condivisibile nella parte in cui aderisce ad un realismo epistemologico ed empirico<sup>48</sup>, il quale nega che la Nazione abbia una propria volontà<sup>49</sup>, riducendola ad una finzione concettualmente astratta e, quindi, artificiosa.

Giunti a questo punto, dopo aver evidenziato come il concetto di rappresentanza assume significati diversi in Gierke, in Kelsen e nel politologo italiano, non si condivide il fatto che la scienza del diritto pubblico accolga un orientamento culturale positivisticò, qual è quello appena indicato, il quale dovrebbe essere applicato, invece, soltanto nell'ambito delle scienze empiriche; al contrario, si ritiene che, da un punto di vista teoretico, la scienza pubblicistica debba essere orientata alla prospettiva della libertà e, pertanto, debba essere aliena da qualunque determinismo causale di ordine naturalistico.

Si reputa che la volontà nazionale non sia un'astrazione ma, contrariamente alla teoria elettorale della rappresentanza, abbia un suo contenuto concreto da un punto di vista speculativo, poiché essa realizza concettualmente l'affrancazione dalla determinatezza insita negli interessi particolari e frazionari e la loro sublimazione all'universalità, ossia ad bonum commune rei publicae.

Conseguentemente, in questa Weltanschauung universalistica la necessità del procedimento elettorale non è giustificata dall'esigenza della certificazione di

---

<sup>46</sup> Espressione usata con particolare riferimento alla rappresentatività psicologica, che è una forma di rappresentatività esistenziale, da D. FISICHELLA, op. cit., p. 14.

<sup>47</sup> V. pp. 5-6: *“coloro, i quali distinguono la rappresentanza politica da quella privatistica, tendono ad assorbire la prima nell'ambito della rappresentatività, sino al punto da discernere la latenza di alcuni meccanismi psicologici di identificazione insiti nel rapporto fra il ductus e i suoi seguaci politici.*

*Questa relazione identitaria fra il principio della rappresentanza politica e la previsione costituzionale della funzione di rappresentanza nazionale è accolta anche dalla decisione oggetto di attenzione da parte di questa nota (Corte cost., sent. n. 1/2014)”.*

<sup>48</sup> G. SARTORI, op. cit., p. 289.

<sup>49</sup> *Idem*, p. 313.

una volontà consensuale proiettata alla governabilità, come sarebbe secondo l'auspicio di una filosofia politica individualistica e neo-contrattualistica<sup>50</sup>.

Piuttosto, il momento elettivo rivela la propria indefettibilità nella misura in cui esso sia finalizzato a garantire la realizzazione del principio maggioritario nella sua versione liberale, ossia temperato dalla garanzia della presenza delle minoranze politiche all'interno del Parlamento<sup>51</sup>: infatti, proprio queste ultime esercitano quel delicato presidio diretto ad evitare che all'interno delle sedi parlamentari le latenti ed arbitrarie istanze particolaristiche possano ostacolare il percorso ascensionale verso l'interesse generale<sup>52</sup> e indebolire il valore istituzionale della stessa rappresentanza politica.

Conclusa questa breve riflessione sulla dignità scientifica della rappresentanza politica e proseguendo nell'analisi della sentenza in oggetto, la Corte conclude precisando che la propria decisione di annullamento delle norme dichiarate incostituzionali della legge n. 270/2005 "non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto"<sup>53</sup>.

Essa continua chiarendo che il così detto principio di retroattività delle sentenze costituzionali vale soltanto per i rapporti ancora pendenti, ma non anche per quelli esauriti, i quali rimangono disciplinati dalla legge dichiarata invalida.

I giudici costituzionali ritengono che le elezioni svolte, applicando le norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime, costituiscono in modo evidente un fatto concluso, dal momento che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti<sup>54</sup>.

Finalizzando, come sempre, gli schemi concettuali alle esigenze della decisione giurisdizionale, la Corte costituzionale sostiene la tesi della validità delle elezioni svoltesi mentre erano in vigore le disposizioni normative infirmate di incostituzionalità, invocando uno fra i più importanti e classici capisaldi della dogmatica giuspubblicistica.

Precisamente, essa statuisce che, nel caso specifico, rileva il principio fondamentale della continuità dello Stato, il quale non è un'astrazione, ma si

---

<sup>50</sup> V. nota n. 29.

<sup>51</sup> D. FISICHELLA, op. cit., p. 40.

<sup>52</sup> *Idem*, pp. 46-47.

<sup>53</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 7 del "Considerato in diritto".

<sup>54</sup> *Ibidem*.

realizza concretamente attraverso la continuità dei suoi organi costituzionali, tra i quali il Parlamento è compreso.

Conseguentemente, il giudice delle leggi ritiene che la presente decisione non renda invalidi o inefficaci gli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: esse sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili, le quali non possono in alcun momento cessare di esistere o essere private della capacità di deliberare<sup>55</sup>.

E' plausibile ritenere che il richiamo alla certezza della continuità dello Stato possa corrispondere a quei caratteri di absolutezza e di perpetuità nei quali Bodin individuava il punto centrale della nozione di sovranità statale, caratteri, ovviamente, adeguati all'odierna sensibilità democratico-pluralistica alla quale si ispira la dottrina contemporanea.

Per il filosofo francese la sovranità è un potere indivisibile e teoricamente discendente dalla potestà divina, infatti egli ammette soltanto le tre forme statali semplici della democrazia assoluta, dell'aristocrazia assoluta e della monarchia assoluta, quest'ultima considerata da lui la migliore<sup>56 57</sup>.

Parafrasando altra dottrina secondo la quale, sempre a proposito di questa sentenza, "le vere questioni - quelle di tono realmente costituzionale - prima o poi tornano a farsi determinanti nella vita degli ordinamenti"<sup>58</sup>, si può ipotizzare che, nel nostro caso, il plurisecolare dogma della sovranità sia stato decisivo per consentire alla Corte di preservare la stabilità e la dignità delle istituzioni rappresentative nazionali da sterili osservazioni prive di alcuna sensibilità costituzionale, e, in ogni caso, scarsamente convincenti<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> J. BODIN, *Les six livres de la République*, tr. it., Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1964-1998, *passim*. Cfr. anche A. MATTIONI - F. FARDELLA, op. cit., pp. 108-110, nonché O. VON GIERKE, *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien: zugleich ein Beitrag zur Geschichte der Rechtssystematik*, tr. it., Einaudi, Torino, 1974, *passim*.

<sup>57</sup> Sul concetto di sovranità cfr. l'importante contributo di A. MATTIONI, *Sovranità*, *passim*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento*, UTET, Torino, 2012.

<sup>58</sup> N. ZANON, op. cit., p. 383.

<sup>59</sup> *Idem*, p. 385: "E' l'onda anti-istituzionale e anti-rappresentativa che trova espressione nel movimento guidato da Beppe Grillo a ricollocare sulla scena – beninteso: come miti negativi – gli istituti che l'art. 67 Cost. scolpisce in Costituzione. Se ne comprende bene la ragione, in termini concettuali e, appunto, di storia delle dottrine politiche: per un movimento che fa idolatria della presenza fisica dei <<cittadini>> (contemporanea e forse inconsapevole caricatura dei citoyens della tradizione giacobina) nelle istituzioni, del controllo costante del titolare della sovranità (identificato

Anche un'altra dottrina ha, recentemente, affermato che: "La dichiarazione di incostituzionalità non tocca la legittimità del Parlamento esistente (...), il quale può continuare ad operare (senza limiti di tempo) (...); l'argomento secondo cui questo Parlamento potrebbe approvare solo la legge elettorale, ma non ulteriori riforme costituzionali, appare eccessivo"<sup>60</sup>.

L'ineccepibilità di quest'ultima analisi di rilievo strettamente giuridico-costituzionale non impedisce alla medesima dottrina citata di affermare che: "Altra cosa è naturalmente la valutazione politica"<sup>61</sup>.

### **3. La dignità scientifica della rappresentanza politica nella sentenza n. 1/2014: considerazioni conclusive**

Nella presente nota si è cercato di esaminare come, in tema di rappresentanza politica, nel corso del tempo la giurisprudenza della Corte abbia utilizzato categorie dogmatiche diverse fra loro, finalizzandole alla soluzione delle problematiche pratiche sottese alle questioni di legittimità costituzionale che essa si è trovata ad affrontare.

Mentre la prima sentenza del 1964 costruisce la rappresentanza politica su schemi concettuali individualistici, quella successiva del 2002 si ispira all'idea di rappresentanza nazionale, concentrandosi non più sulla garanzia dello status del deputato ovvero del senatore, ma sull'esercizio della funzione rappresentativa all'interno delle istituzioni parlamentari.

Quest'ultimo orientamento è adottato anche dalla sentenza n. 1/2014, sebbene non sia aliena dall'accoglimento della teoria neo-contrattualistica e della teoria elettorale della rappresentanza: in essa il giudice delle leggi sostiene che sia la presenza di liste concorrenti, sia la discrasia fra la maggioranza relativa dei voti e la maggioranza assoluta dei seggi arrechino una grave violazione del principio della rappresentanza democratica ex art. 67 della Carta costituzionale.

Si è osservato che questa recente giurisprudenza, pur parlando di rappresentanza politica, riflette ancora, in alcuni tratti, un'impostazione privatistica.

---

*tecnologicamente ma oscuramente nel <<popolo della rete>>) sui <<portavoce>> o <<delegati>> nelle istituzioni, è il concetto stesso di rappresentanza politica ad essere incomprensibile e, comunque, inammissibile".*

<sup>60</sup> B. CARAVITA, op. cit., p. 2.

<sup>61</sup> *Ibidem.*

In altri punti della sentenza, invece, la Corte sembra aderire, in parte, alla teoria elettorale della rappresentanza e, in parte, si richiama al principio di continuità dello Stato.

A proposito della teoria della rappresentanza, essa non è condivisibile nella misura in cui rivela un realismo epistemologico, il quale nega che la Nazione abbia una propria volontà e la assimila ad una finzione astratta e artificiosa.

Al contrario, si ricusa l'adesione ad un determinismo causale nell'ambito della scienza del diritto pubblico, dal momento che è preferibile una dimensione teoretica orientata alla libertà: invero, si ritiene che la volontà nazionale non sia un'astrazione, ma abbia un suo contenuto concreto da un punto di vista speculativo, poiché essa realizza concettualmente l'affrancazione dalla determinatezza insita negli interessi particolari e la loro elevazione ad *bonum commune*.

Conseguentemente, la necessità del momento elettivo non è giustificata dall'esigenza della certificazione di una volontà consensuale proiettata alla governabilità, bensì è finalizzata a garantire la presenza delle minoranze politiche all'interno del Parlamento, secondo l'interpretazione liberale del principio maggioritario: proprio esse assolvono la delicata funzione diretta ad impedire che all'interno delle istituzioni parlamentari la realizzazione dell'interesse generale possa subire interruzioni o perniciose deviazioni suscitate dalle arbitrarie istanze individualistiche e corporative.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, si ritiene di giungere alla conclusione secondo cui la rappresentanza nazionale si concretizza nell'esercizio del controllo politico effettuato dalle minoranze parlamentari, la presenza delle quali all'interno delle istituzioni rappresentative è garantita dall'ineffettibilità costituzionale e democratica della partecipazione elettorale.

Prima di terminare la redazione della presente nota, come si è anticipato nell'introduzione, non ci si può esimere dal formulare, sempre in relazione al tema della rappresentanza politica, alcune brevi osservazioni generali sulla nuova legge elettorale per l'elezione della Camera dei deputati, le cui disposizioni decorrono dal primo luglio 2016<sup>62</sup>.

Giova rilevare che la precedente normativa elettorale, risultante dalla dichiarazione di incostituzionalità a seguito della sent. n. 1/2014 (c.d. *Consultellum*), era immediatamente *self-executing*, realizzando un sistema

---

<sup>62</sup> L. 06.05.2015, n. 52, art. 1, 1° c., lett. i).

elettorale di tipo proporzionale sostanzialmente puro<sup>63</sup>, con soglie di sbarramento estremamente basse<sup>64</sup>.

Ciononostante, da un punto di vista politico il Consultellum, pur garantendo un adeguato livello di rappresentatività dell'assemblea parlamentare, quasi sicuramente non avrebbe consentito un'efficace governabilità<sup>65</sup>.

Pertanto, la struttura normativa dell'Italicum è finalizzata a conciliare l'esigenza democratica della rappresentatività con quella della stabilità dei processi decisionali, ripristinando nella legge elettorale contenuti costituzionalmente obbligati riguardanti la disciplina del premio di maggioranza e l'introduzione del voto di preferenza, in accoglimento delle prescrizioni contenute nella sentenza n. 1/2014<sup>66</sup>.

In relazione alla problematica della rappresentanza politica, gli aspetti rilevanti della L. n. 52/2015 sono i seguenti:

- i) la presenza di capilista bloccati: ciò significa che questi ultimi non devono competere con gli altri candidati della medesima lista per essere eletti attraverso i voti di preferenza, ma ad essi sarà assegnato automaticamente il primo seggio conquistato dalla lista in un collegio;
- ii) l'attribuzione dei seggi su scala nazionale e secondo una formula elettorale di tipo proporzionale<sup>67</sup>, con una soglia di sbarramento prevista al 3% e un premio di maggioranza destinato alla lista vincitrice, la quale non potrà avere, in ogni caso, più di 340 seggi: qualora la lista, che ha conseguito la maggioranza relativa, non abbia raggiunto al primo turno il 40% dei voti, è previsto un secondo turno di ballottaggio fra le due liste che abbiano ottenuto il maggior numero di voti validi.

---

<sup>63</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 6 del "Considerato in diritto".

<sup>64</sup> F. PASTORE, *Partiti e movimenti politici nel momento elettorale sotto la vigenza dell'Italicum*, pp. 8-9, in *www.dirittifondamentali.it*.

<sup>65</sup> *Idem*, pp. 9-10.

<sup>66</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 6 del "Considerato in diritto".

<sup>67</sup> Il rapporto fra la nozione di sistema elettorale e quella di formula elettorale è configurabile come una relazione di *genus ad speciem*: precisamente, il primo riguarda l'insieme delle norme che disciplinano il fenomeno elettorale considerato nel suo complesso, mentre la seconda concerne l'insieme delle norme che determinano l'assegnazione dei seggi in base ai voti validamente espressi. Su tale argomento cfr. in dottrina G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, il Mulino, Bologna, 2006, *passim*.

Come è stato anticipato poco sopra<sup>68</sup>, si ritiene che questa nuova legge elettorale, almeno nei suoi principi ispiratori, sia finalizzata a superare i rilievi di incostituzionalità formulati nella sentenza n. 1/2014, in relazione ai parametri indicati dagli artt. 48 e 67 Cost.

La Corte costituzionale statuisce espressamente che: “è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione”<sup>69</sup>.

Dall’inciso “senza alcuna eccezione”, contenuto in questa proposizione appena indicata, è abbastanza agevole dedurre che la presenza di capilista bloccati non sia ex se censurabile in termini di mancato rispetto della legalità costituzionale, qualora all’elettore sia attribuita la possibilità di esprimere almeno un voto di preferenza, come prevede l’Italicum.

Anche per quanto concerne la previsione del premio di maggioranza, dal momento che il giudice delle leggi ha stabilito che la sua assegnazione inficia la valenza rappresentativa dell’assemblea parlamentare soltanto “in difetto del raggiungimento di una soglia minima”<sup>70</sup> di voti da parte della lista più votata, sembrerebbe che, nel caso della L. n. 52/2015, il legislatore abbia adempiuto alle prescrizioni della Corte, mediante l’introduzione di una quota fissata al 40%.

Pur considerando la proponibilità di queste sintetiche valutazioni sulla possibile conformità dell’Italicum ai requisiti fissati nella sent. n. 1/2014, tuttavia, si reputa che da esso emergano alcuni profili critici in relazione alla sua opportunità politica nell’ambito dell’attuale fase dell’ordinamento istituzionale.

Come la dottrina ha, da tempo, dimostrato, si ritiene che l’applicazione del sistema elettorale alla realtà partitica influenzi incisivamente la stessa fisionomia della forma di governo<sup>71</sup>, fermo restando che essa riguarda le dinamiche relazionali che si articolano fra gli organi politici collocati al vertice

---

<sup>68</sup> V. quanto appena scritto a p. 19 della presente nota, ove si dice che l’Italicum ripristina nella legge elettorale contenuti costituzionalmente obbligati, conciliando l’esigenza della rappresentatività con quella della governabilità, in accoglimento delle indicazioni contenute nella sent. n. 1/2014.

<sup>69</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 5.1 del “Considerato in diritto”.

<sup>70</sup> *Idem*, punto 4 del “Considerato in diritto”.

<sup>71</sup> M. DUVERGER, *Les partis politique*, Colin, Paris, 1951, *passim*, nonché F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, il Mulino, Bologna, 1981, *passim*.

di un determinato ordinamento nazionale, con particolare riferimento ai rapporti fra il potere legislativo e quello esecutivo<sup>72</sup>.

La forma di governo è, notoriamente, distinta dalla forma di Stato con la quale, invece, si fa riferimento sia all'insieme delle relazioni che intercorrono fra i tre elementi costitutivi dello Stato - secondo la Drei-Elementen-Lehre: Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt<sup>73</sup> - sia al rapporto fra i governanti e i governati all'interno di una determinata comunità politica, in altre parole, alla classica relazione fra l'autorità e la libertà individuale<sup>74</sup>.

Per poter formulare alcune osservazioni sulle implicazioni che questa nuova normativa elettorale potrebbe avere a livello politico-istituzionale, non è eludibile dover sviluppare un ragionamento finalizzato ad evidenziare alcune problematiche sottese all'applicazione della L. n. 52/2015: soprattutto in relazione alla concreta possibilità che, in sede di revisione costituzionale de iure condendo, l'attuale modello parlamentare del bicameralismo paritario sia superato, ovvero esso rimanga inalterato de iure condito.

Con specifico riferimento a questi ultimi aspetti indicati, giova rilevare che il profondo legame fra la legge elettorale e il sistema istituzionale non è una circostanza soltanto accidentale, che sia spiegabile interamente entro gli ambiti contingenti dell'attuale situazione storico-politica transeunte; piuttosto, esso assume un significato paradigmatico ed essenziale<sup>75</sup>, il quale rivela la natura più autentica dell'ordinamento politico.

A tale proposito, un'illustre giurista e filosofo, Romagnosi, focalizza la propria attenzione sull'importanza delle elezioni popolari, sostenendo che non sia sufficiente prepararle bene, ma convenga "scegliere anche bene"<sup>76</sup>, tanto che egli identifica, concettualmente, la teoria delle elezioni con "la teoria della esistenza pratica della costituzione"<sup>77</sup>.

La sua dottrina, rifiutando sia il radicalismo democratico di ascendenza rousseauiana sia il feudalesimo reazionario risalente all'Ancien Régime, ha una

---

<sup>72</sup> P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, G. Giappichelli, Torino, 2008, pp. 22-23, nonché G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, G. Giappichelli, Torino, 1994, pp. 169-170.

<sup>73</sup> G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, tr. it., Società editrice libraria, Milano, 1921, *passim*.

<sup>74</sup> G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, il Mulino, Bologna, 2006, *passim*, nonché L. MEZZETTI, *op. cit.*, pp. 9-18.

<sup>75</sup> C. DE FIORES, *La riforma della legge elettorale*, in *costituzionalismo.it*, fascicolo 1/2015 *Torniamo ai fondamenti*.

<sup>76</sup> G.D. ROMAGNOSI, *La scienza delle Costituzioni*, Fratelli Canfari, Torino, 1849, p. 135.

<sup>77</sup> G.D. ROMAGNOSI, *op. cit.*, p. 626.

visione sistemica e ordinata della società e delle istituzioni, in base alla quale tutti i consociati agiscono contemporaneamente come un corpo collettivo e vivente, anticipando alcune tematiche presenti, successivamente, nell'applicazione alle scienze politico-giuridiche della teoria dell'integrazione sistemica di von Bertalanffy<sup>78</sup>.

Quest'ultima teoria più recente considera l'ordinamento statale come un complesso di elementi interagenti, presupponendo l'interdipendenza delle parti; la logica sistemica supera la dicotomia fra il lato sociologico e il lato giuridico-costituzionale dello Stato, dal momento che essa li considera entrambi compresenti sia nel piano descrittivo-fattuale del Sein, sia in quello normativo del Sollen; difatti, per la sociologia, al di là dei nessi eziologici, sono rilevanti anche elementi cogenti di origine psicologica, mentre per l'ordinamento giuridico, oltre alla validità normativa, è necessario considerare anche la dimensione dell'effettività: pertanto questa corrente di pensiero è proiettata verso una stabilizzazione del sistema statale, all'interno del quale i vari livelli genetici della realtà dello Stato trovano la propria ricomposizione<sup>79</sup>.

Ritornando con il discorso sulle posizioni di Romagnosi, esse sono rilevanti anche in relazione al tema della rappresentanza politica, poiché egli ritiene che in un ordinamento stabilizzato, come da lui auspicato, sia tollerabile soltanto un'opposizione il cui *modus operandi* assuma toni moderati e sia aliena dal perseguimento di finalità antisistemiche<sup>80</sup>.

Alla luce delle riflessioni formulate sino a questo punto, come è stato già detto poco sopra, in relazione al tema della rappresentanza politica si osservano alcune criticità derivanti dall'applicazione dell'*Italicum* all'interno del nostro ordinamento<sup>81</sup>.

Nel caso in cui l'attuale assetto bicamerale restasse inalterato, probabilmente, nella Camera dei deputati ci sarebbe un gruppo parlamentare corrispondente alla lista vincente e con la maggioranza assoluta dei seggi, mentre in Senato nessuna maggioranza politicamente significativa potrebbe emergere, poiché i componenti della Camera alta sarebbero eletti attraverso il *Consultellum*, il

---

<sup>78</sup> F. LANCHESTER, *Romagnosi costituzionalista*, p. 10, in *AIC*, n. 4/2011 del 08.11.2011.

<sup>79</sup> A. MATTIONI - F. FARDELLA, *op. cit.*, pp. 78-79. Cfr. anche L. VON BERTALANFFY, *General System Theory. Foundations, Development, Applications*, George Braziller, New York, 1968, *passim*.

<sup>80</sup> F. LANCHESTER, *op. cit.*, p. 11.

<sup>81</sup> V. p. 20 della presente nota, ove si dice che, secondo valutazioni di opportunità politica, dalla nuova legge elettorale potrebbero derivare alcune criticità in relazione alla sua applicazione in questa fase attuale del nostro ordinamento politico-istituzionale.

quale prevede una formula elettorale pressoché pura, come è stato scritto poco sopra<sup>82</sup>.

Rebus sic stantibus, sarebbe assai difficile distinguere, funzionalmente, una maggioranza che governa da un'opposizione che controlli la prima<sup>83</sup> e, pertanto, la rappresentanza politica declinerebbe in una rappresentanza negoziale, che sarebbe la continuazione della cultura partitocratica tipica della così detta "prima Repubblica"<sup>84</sup>.

La Corte, nella sentenza oggetto della presente nota, afferma implicitamente che è proprio il raggiungimento dell'obiettivo della governabilità che rende ragionevole e costituzionalmente giustificato, attraverso l'introduzione del premio di maggioranza, il sacrificio parziale del principio democratico della rappresentatività consacrato dall'art. 67 Cost.<sup>85</sup>

Nell'ipotesi di mantenimento del bicameralismo perfetto, il potere esecutivo potrebbe manifestare serie difficoltà ad esprimere un chiaro e coerente indirizzo politico che trascenda la mera funzione attuativa consistente nella direzione della pubblica amministrazione e nella vigilanza sul suo funzionamento, richiamando alla memoria alcuni tratti caratteristici del modello costituzionale giacobino del 1793<sup>86</sup>, ovviamente mutatis mutandis con riferimento alle diverse

---

<sup>82</sup> V. p. 19 della presente nota, ove si dice che il *Consultellum* era immediatamente autoapplicativo, realizzando un sistema elettorale proporzionale con soglie di sbarramento estremamente basse.

<sup>83</sup> Questa situazione sarebbe antitetica all'idea di rappresentanza politica formulata a p. 18 della presente nota.

<sup>84</sup> A proposito della partitocrazia, v. quanto già detto a p. 3 della presente nota, ove si evidenzia il fenomeno del trasformismo parlamentare, tipico della così detta "prima Repubblica".

<sup>85</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 4 del "Considerato in diritto": "queste norme, nell'attribuire (...) il premio della maggioranza assoluta, (...) in difetto del raggiungimento di una soglia minima, contengono una disciplina manifestamente irragionevole, che comprime la rappresentatività dell'assemblea parlamentare, attraverso la quale si esprime la sovranità popolare, in misura sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito (garantire la stabilità di governo e l'efficienza decisionale del sistema), (...) in violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost."

<sup>86</sup> Sulla costituzione giacobina del 1793, cfr. A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Introduzione alla Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1990, *passim*, ove si sostiene la tesi che il potere esecutivo, che era eletto dalla Rappresentanza nazionale e operava presso di essa, aveva soltanto la funzione di dirigere la pubblica amministrazione e di esercitare un'attività di vigilanza sulla correttezza del suo funzionamento.

condizioni storiche e agli esiti drammatici di quella fase dell'esperienza rivoluzionaria.

Invece, nell'ipotesi di una revisione costituzionale che non prevedesse la diretta eleggibilità dei membri del Senato - essendo quest'ultimo soltanto rappresentativo degli enti territoriali autonomi - nella Camera bassa sussisterebbe un gruppo parlamentare corrispondente alla lista vincente, con la maggioranza assoluta dei seggi.

Si condivide la valutazione della dottrina, secondo la quale "(...) in caso di buon esito del processo di revisione costituzionale, la legge elettorale condizionerebbe il funzionamento della forma di governo parlamentare rafforzando e stabilizzando notevolmente l'esecutivo"<sup>87</sup>.

Potrebbe realizzarsi una relazione identitaria fra il leader del partito o movimento politico vincitore della competizione elettorale, il leader del gruppo parlamentare detentore della maggioranza assoluta dei seggi nella Camera dei deputati e, last but not least, il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale assumerebbe una posizione di preminenza politica all'interno del Governo<sup>88</sup>.

Conseguentemente, data la presenza di un gruppo parlamentare che disporrebbe della maggioranza assoluta dei seggi, la logica della rappresentanza politica subirebbe alcune alterazioni, poiché in tale situazione sarebbe poco probabile la formazione di una solida opposizione che, da un lato, sia in grado di svolgere un efficace esame sulla correttezza dell'operato della maggioranza, dall'altro, sia idonea a proporsi come una credibile alternativa di governo secondo le regole proprie di una democrazia liberale.

In conclusione, la rappresentanza nazionale non si concretizzerebbe in un fisiologico esercizio del controllo politico effettuato dalle minoranze parlamentari<sup>89</sup>.

Dunque, non sembra del tutto fuori luogo ritenere che, in tale ipotesi, i gruppi parlamentari estranei alla sfera governativa, a causa della loro esiguità e debolezza, sarebbero destinati all'esercizio di un'opposizione meramente passiva e antisistemica<sup>90</sup>, la quale sarebbe antitetica a quella auspicata da

---

<sup>87</sup> F. PASTORE, op. cit., p. 17.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> V. quanto è stato scritto a p. 18 della presente nota, ove si dice che la rappresentanza nazionale si identifica nel controllo politico esercitato dalle minoranze parlamentari.

<sup>90</sup> Sul ruolo antisistemico dei partiti di opposizione, nell'ipotesi (abbastanza probabile) in cui l'*Italicum* fosse applicato in un sistema di bicameralismo imperfetto, cfr. C. GALLI, *Metamorfosi. Sulla nuova legge elettorale*, paragrafo 4, in *centroriformastato.it: "l'abbassamento*

Romagnosi, contribuendo, conseguentemente, a prolungare la stabilità politica e la permanenza in carica dello stesso Presidente del Consiglio.

---

*delle soglie d'ingresso e il premio alla lista creeranno una situazione in cui un grande partito della nazione (un partito pigliatutto) regnerà indisturbato in un panorama di arboscelli (partiti del 15-20%, antisistema come la Lega e il M5S, ma anche Fi) o di arbusti non apparentabili (come rischia di essere il campo della sinistra extra-Pd)".*