



Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*.

di

Stelio Mangiameli *

SOMMARIO: I. Vicende istituzionali e legge elettorale. - II. I caratteri del nuovo sistema elettorale - III. La forma di governo parlamentare e il sistema elettorale - IV. Il sistema dei partiti, la legge elettorale e la democrazia.

I. Vicende istituzionali e legge elettorale.

La XVII legislatura, appena conclusa, ha visto due pronunce di incostituzionalità della Corte costituzionale su due leggi elettorali e la scrittura di due leggi elettorali.

L'ultima legge elettorale è servita a eleggere il Parlamento della XVIII legislatura.

Si tratta di una vicenda unica nell'Europa occidentale che è iniziata con il referendum del 1991 sulla preferenza unica e quello del 1993 sulla legge elettorale del Senato, dal quale sono nate, nello stesso anno, le leggi dell'era del maggioritario. Infatti, almeno per il 75% dei seggi di entrambe le Camere venivano attribuiti mediante collegi uninominali a turno unico, secondo il principio *first past the post*.

Con queste leggi elettorali il sistema politico si adeguava al modello del bipolarismo, formato da due coalizioni di partiti, anche se nelle elezioni del 1994 le coalizioni erano tre, mentre in quelle del 1996 e del 2001 i poli erano due. È altresì noto che le leggi del 1993, sono state cambiate nel 2005, quando vi era la

* Il presente contributo costituisce l'approfondimento e la rielaborazione della Relazione presentata al Convegno "Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche", Università degli studi di Cassino, 12 gennaio 2018.

*Professore Ordinario di Diritto Costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Teramo e Direttore dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" del Consiglio Nazionale delle Ricerche (ISSiRFA-CNR).

convinzione che l'assetto politico bipolare era consolidato, passando però a un sistema elettorale che abbandonava i collegi uninominali, per lo scrutinio di lista e il premio di maggioranza.

Con l'idea del bipolarismo si sono svolte le elezioni del 2006 e del 2008, sino a quando, in quelle del 13 febbraio 2013, è emerso che in realtà il sistema politico non era più bipolare.

La tendenza espressa con le riforme elettorali, compresa la legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*), è stata quella di potere condizionare il sistema politico attraverso la legge e il meccanismo elettorale, al fine di assicurare la governabilità. Questa idea nasceva dalla convinzione che la "prima Repubblica" avesse avuto una carenza di governabilità e che ciò era da imputare sostanzialmente alle leggi elettorali, di tipo proporzionale, che avevano presieduto alla formazione del Parlamento dal 1948 al 1992. Con uno sguardo retrospettivo si può affermare che, in realtà, la prima Repubblica ha assicurato una certa governabilità, al di là delle molteplici vicende istituzionali, proprio perché vi era una stabilità del sistema politico; mentre a partire dalle elezioni del 27 marzo del 2004, pur con un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, la mancanza di un sistema politico consolidato ha determinato l'instabilità governativa dell'Italia.

La stessa idea di "coalizione" è cambiata profondamente. Nella fase politica del "centrismo", del "centrosinistra" e della "solidarietà nazionale" la coalizione ha avuto un carattere sostanziale di condivisione di determinati valori che coincidevano con i "principi atlantici": democrazia rappresentativa ed economia di mercato; su questi, peraltro, si innestavano anche caratteri europei propri come i principi dello Stato sociale, di una estesa economia pubblica frutto dell'intervento dello Stato e, nell'ultimo periodo, di difesa dell'ordine democratico. A partire dalle elezioni del 1994 l'aspetto politico della coalizione tende a sfumare moltissimo e questa diventa solo un modo per guadagnare più seggi in Parlamento. I governi che escono dalle urne, nel 1994 e nel 1996, durano altrettanto poco quanto i precedenti governi della prima Repubblica e gli eventi istituzionali sono conseguenza delle vicende che connotano l'instabilità del sistema politico; né la

situazione migliora quando dai collegi uninominali si passa allo scrutinio di lista con premio di maggioranza. Infatti, anche quest'ultimo sistema, pensato come rimedio al sistema precedente, si infrange sulla frammentazione del sistema politico.

Nella sostanza si sottovalutano il ruolo e l'autonomia del sistema politico, rispetto alle Istituzioni e alle regole elettorali.

Inoltre, proprio perché la governabilità è importante, questa non può essere realizzata a discapito della rappresentanza popolare, perché altrimenti si avrebbe un governo il quale, anziché godere del consenso della maggioranza del Paese, si ritrova in una posizione di opposizione rispetto agli orientamenti dell'opinione pubblica, fenomeno questo cui abbiamo assistito nell'ultimo periodo.

Infine, risulta evidente che la riagggregazione del sistema politico può compiersi non come mero espediente elettorale, ma solo procedendo gradualmente con coalizioni che ritrovino prospettive politiche comuni, la qualcosa in questo momento sembra ben lungi dal potersi concretizzare.

2. Il voto del febbraio del 2013 ha messo in evidenza questi limiti del sistema politico e l'andamento della XVII legislatura li ha confermati tutti. Basti pensare che nel corso della legislatura, per la prima volta nella storia repubblicana è stato rieletto lo stesso Presidente della Repubblica, come soluzione per il mancato accordo delle forze politiche presenti in Parlamento; si sono succeduti tre governi, nessuno dei quali espressione del voto dei cittadini; si sono tenuti, nello stesso anno (2016), due referendum con un alto significato politico, quello sulle trivelle e quello costituzionale, e ne è stato scongiurato un terzo nel 2017 sui quesiti proposti dalla CGIL; e, infine, sono apparse le sentenze costituzionali sulle leggi elettorali e sono state approvate due leggi elettorali nuove.

Inoltre, l'Italia usciva dalle vicende della crisi economia profondamente prostata: il sistema politico, di fatto, era venuto meno ai suoi compiti dall'agosto del 2011, dopo che era stata resa nota la lettera dei due presidenti della Bce, quando la

direzione politica dello Stato, di fatto, era passata dal Parlamento al Presidente della Repubblica.

Non da ultimo, poi, le politiche di *austerity* dell'Unione europea e la procedura d'infrazione aperta dalla Commissione nei confronti dell'Italia, che impedivano di compiere politiche anticongiunturali basate sulla *public spending*, avevano comportato i tagli delle risorse finanziarie per le politiche di *welfare*, come sanità, scuola, università e ricerca, ma anche lavoro, assistenza, sicurezza e perequazione.

In particolare, le riforme strutturali auspiccate dall'Unione europea, per ridurre il deficit di bilancio entro i parametri europei e tenere in considerazione anche il peso del debito pubblico, attenevano al mercato del lavoro, al sistema previdenziale, alla condizione delle banche e del credito e alla gestione dei conti pubblici, e avrebbero richiesto il contenimento della spesa pubblica con una politica volta anche al taglio del debito, seguendo gli accordi internazionali (*fiscal compact*) sottoscritti dall'Italia che furono recepiti con la legge costituzionale n. 1 del 2012, la quale inseriva il principio del "pareggio di bilancio" in Costituzione, anche se questa misura non era affatto necessaria, né richiesta.

Anziché seguire esclusivamente la via delle riforme strutturali, indicata dalle Istituzioni europee, che nel frattempo chiudevano la procedura d'infrazione nel giugno del 2013, e razionalizzare la spesa pubblica, in ragione delle indicazioni offerte dalla raccomandazione del Consiglio europeo e della Commissione (che a quella data offrivano all'Italia la possibilità di ripianare i debiti della pubblica amministrazione verso i suoi fornitori) e dei limiti apposti dalle norme europee, la maggior parte dei partiti politici sposa la tesi che le difficoltà incontrate nell'elezione del Capo dello Stato e nella formazione del governo dipendevano dal disegno istituzionale previsto dalla Carta, con una particolare responsabilità delle Regioni e delle autonomie locali, e dalla legge elettorale, trascurando così ogni responsabilità propria dei partiti politici.

Ciò ha comportato un periodo contraddittorio della politica istituzionale italiana, fatta di misure volte a una certa semplificazione del sistema istituzionale senza un disegno ispirato ai principi fondamentali della Costituzione e, in particolare, a

quelli di democrazia e di partecipazione, di autonomia e decentramento e di responsabilità e rappresentatività.

La semplificazione offerta con leggi ordinarie e con la proposta di revisione costituzionale, infatti, interpretava la semplificazione istituzionale come una riduzione della democrazia, con un superamento del bicameralismo perfetto, argomentato superficialmente e sostituito con un bicameralismo poco funzionale alla rappresentanza dei territori, tanto più che proprio l'organizzazione territoriale (Regioni e autonomie locali) veniva incisa nella sua prerogativa essenziale, con la riduzione dei livelli di governo e del loro ruolo, con la scomparsa delle Province e l'amministrativizzazione delle Regioni.

Da questo punto di vista, ancora prima che venisse completato l'iter di approvazione del disegno di legge costituzionale, il governo aveva imposto alle Camere, con ben tre fiducie, l'approvazione di una legge elettorale per la sola Camera dei Deputati, nella convinzione che il Senato della Repubblica avrebbe avuto una composizione a mandato popolare indiretto o di secondo grado.

La legge n. 52 del 2015, peraltro, era costruita su un *escamotage* elettorale. Essa adottava un sistema basato sullo scrutinio di lista con premio di maggioranza, come la legge del 2005, in più prevedeva un doppio turno di ballottaggio tra le prime due liste. Il premio, consistente nel 55% dei seggi della Camera, pari a 340, poteva essere assegnato al primo turno, ove una lista avesse raggiunto la soglia del 40% dei voti validi e, in mancanza, al secondo turno, a favore della lista che avrebbe ottenuto il maggior consenso, senza la previsione di soglie particolari per l'accesso al turno di ballottaggio o altri quorum di partecipazione al voto, sia del primo come del secondo turno. Va considerato altresì che non vi era la previsione di coalizioni, né di voti di preferenza, contrariamente all'indicazione contenuta nella sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, ed erano ammesse le pluricandidature.

L'idea forte di questo del sistema accolto dalla legge del 2015 era che avrebbe permesso di conoscere la sera stessa delle elezioni a chi sarebbe spettato il potere di direzione dello Stato.

Il problema era che, saldandosi con le disposizioni proposte con la riforma costituzionale, il meccanismo prescelto avrebbe rispettato solo formalmente la forma di governo parlamentare e le prerogative del Capo dello Stato previste nella Costituzione, mentre in concreto vi sarebbe stato una torsione del modello parlamentare in direzione della forma di governo del primo ministro, nella quale il capo di un partito che grazie al premio di maggioranza avrebbe formato la maggioranza in conformità a scelte esclusivamente sue, senza apporti da parte degli elettori e dei territori. In tal senso l'elezione sarebbe stata l'investitura del potere totale nei confronti di un capopartito, senza considerare – e questo aspetto era evidente in modo immediato – che in caso di ballottaggio, assolutamente inevitabile in un sistema politico caratterizzato da tre forze di consistenza corrispondente, come è per il momento quello italiano, il premio dei 340 seggi alla Camera dei deputati poteva essere attribuito a partiti politici di minoranza nel corpo elettorale votante (circa il 30%) e ancora più minoranza se si considera tutto il corpo elettorale, non votante e votante, schede nulle e bianche comprese (in questo caso saremmo intorno al 22% dell'intero corpo elettorale, con un premio che nel primo computo poteva risultare pari al 25% e nel secondo al 33%).

Il potere di governo, in queste condizioni, sarebbe stato più simile a una condizione di fatto, che non a un potere legittimato dal consenso e dalla capacità di rappresentanza, con implicazioni e conseguenze costituzionali facilmente intuibili. Infatti, non a caso, la legge è caduta sotto la pronuncia di legittimità della Corte costituzionale, ancor prima che potesse essere applicata in una tornata elettorale.

3. La tematica della legge elettorale non può prescindere dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, con l'avvertenza che questa va considerata con molta attenzione per la parte propositiva, in cui il giudice costituzionale individua caratteri e limiti della legislazione elettorale; mentre, per ciò che riguarda le soluzioni concretamente adottate dalla Corte, si tratta di non sopravvalutare i dispositivi delle sentenze costituzionali, dal momento che, con riferimento a questo punto di vista, il giudice costituzionale, non solo non gode della stessa libertà

decisionale del legislatore, ma soprattutto si trova astretto dentro i limiti della pregressa giurisprudenza sull'ammissibilità dei referendum abrogativi sulle leggi elettorali, per la quale «Le leggi elettorali sono 'costituzionalmente necessarie', in quanto "indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali" »¹.

Di qui la conseguenza, anche per la visione che ha animato il legislatore del 2015, di un sistema composito e poco armonioso cui avrebbero dato luogo le due sentenze della Corte costituzionale, con una legge elettorale per il Senato della Repubblica, derivata dalla legge del 2005, come risultante della sentenza n. 1 del 2014, e con una diversa legge per la Camera dei Deputati, proveniente dalla legge del 2015, come conseguenza della decisione costituzionale n. 35 del 2017.

Non è un caso che in chiusura di quest'ultima decisione la stessa Corte abbia sentito la necessità di sottolineare due aspetti del sistema: a) che "l'esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive"; b) che, "in tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non devono ostacolare, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee" ². Infatti, l'esito del voto referendario ha determinato che le regole costituzionali inerenti alla forma di governo siano rimaste così come scritte dall'Assemblea costituente e quelle che riguardavano la forma di Stato, almeno con riferimento al Titolo V, siano state consolidate nella scrittura della revisione del 1999/2001.

4. La Corte costituzionale individua, con riferimento ai caratteri e ai limiti della legislazione elettorale, principi molto evidenti immediatamente deducibili dalle disposizioni costituzionali, che mettono bene in equilibrio il tema della rappresentanza e quello della governabilità.

¹ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014, *CiD* punto 6.

² Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2017, *CiD* punto 15.1.

Una prima considerazione riguarda la previsione che le norme inerenti ai sistemi elettorali soggiacciono allo scrutinio di *proporzionalità* e di *ragionevolezza*. La qualcosa comporta – secondo il giudice costituzionale – che l’ampia discrezionalità di cui gode il legislatore, in questo ambito, sia sottoposta al “bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti”, da condurre secondo il principio che la norma, riguardante le misure e le loro modalità di applicazione del meccanismo elettorale, sia, da un lato, necessaria e idonea “al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti” e, dall’altro, che, “tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi”.

Così la Corte costruisce un **triangolo** entro cui iscrivere le misure contemplate dai diversi meccanismi di “trasformazione dei voti in seggi”. Gli angoli di questo triangolo sono: *l’eguaglianza* del voto (art. 48 Cost.), la *rappresentatività* dell’assemblea parlamentare (art. 67 Cost.) e il favore per la formazione di *stabili maggioranze* parlamentari.

In questo quadro la questione principale riguarda la sovra-rappresentazione di una lista di maggioranza relativa o di un gruppo di liste coalizzate che conseguono tale maggioranza, per effetto dell’attribuzione di un “premio di maggioranza” rivolto ad assicurare la “governabilità”³.

Del premio, peraltro, vengono in discussione l’entità – soprattutto con riferimento all’attribuzione di questo nel turno di ballottaggio – e l’accessibilità, sotto il profilo della previsione, o meno, di una soglia di sbarramento, in relazione proprio al principio di rappresentanza e all’eguaglianza del voto.

Questa problematica riconnette le “soglie di sbarramento”, per accedere alla

³ A tal riguardo, la Corte costituzionale (sentenza n. 35 del 2017, *CiD* punto 6.) distingue tra premio di maggioranza e premio di governabilità (“A ritenere il contrario, si dovrebbe argomentare la non compatibilità con i principi costituzionali di una determinata soglia numerica per l’attribuzione del premio, fino a considerare – quale condizione per il positivo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità della disciplina premiale – la sola attribuzione, non già di un premio “di maggioranza”, ma di un premio “di governabilità”, condizionato al raggiungimento di una soglia pari almeno al 50 per cento dei voti e/o dei seggi, e destinato ad aumentare, al fine di assicurare la formazione di un esecutivo stabile, il numero di seggi di una lista o di una coalizione che quella soglia abbia già autonomamente raggiunto”).

distribuzione dei seggi, alla “governabilità”, atteso che questo genere di soglia intende “evitare la frammentazione della rappresentanza politica”, e ciò – nella logica del giudice costituzionale – favorirebbe persino “la formazione di un’opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza”.

Di qui, perciò, la conclusione che “non (sarebbe) manifestamente irragionevole che il legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che intende disciplinare attraverso le regole elettorali, ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi tali meccanismi”: premio e soglia di sbarramento⁴.

Pur tuttavia, la Corte ritiene che, nella forma di governo parlamentare, la rappresentatività e la governabilità non si pongano su un piano di parità – nel caso di un eventuale bilanciamento – valutando come preminente il principio di rappresentatività. Infatti, “in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività”.

Ciò consente al giudice costituzionale di evidenziare il legame che sussiste tra premio di maggioranza e doppio turno. Secondo un’interpretazione fornita dagli artefici della legge n. 52 del 2015, il turno di ballottaggio azzererebbe i valori raggiunti da ciascuna lista e il primo turno servirebbe solo a determinare quali liste sarebbero ammesse al turno di ballottaggio; in questo modo il risultato del ballottaggio, utile per l’assegnazione del premio di maggioranza, sarebbe stato reso autonomo dal primo turno.

Ora, negli ordinamenti che ammettono un sistema a doppio turno, i due turni sono sempre strettamente connessi, non solo per individuare chi può partecipare al secondo turno, ma anche per determinare il livello di sovrarappresentazione o di disproporzionalità e, a questi fini, proprio il primo turno fornisce l’indice di potenza di ogni forza politica, proprio perché al primo turno partecipano tutte le

⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2017, *CiD* punto 6.

forze politiche in ragione della loro identità e in posizione di eguaglianza. In questo contesto, perciò, è di tutta evidenza che l'interpretazione degli autori dell'*Italicum* era volta a sottostimare il principio di rappresentatività.

Osserva il giudice costituzionale che "se il primo turno dimostra che nessuna lista, da sola, è in grado di conquistare il premio di maggioranza, soltanto le stringenti condizioni di accesso al turno di ballottaggio conducono, attraverso una radicale riduzione dell'offerta politica, alla sicura attribuzione di tale premio".

Questa affermazione si basa sulla circostanza che, pure ammettendo che il premio "innesta tratti maggioritari nel sistema elettorale delineato dalla legge n. 52 del 2015", "tale innesto non cancella la logica prevalente della legge, fondata su una formula di riparto proporzionale dei seggi".

Di conseguenza, per la Corte "il perseguimento della finalità di creare una maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del governo, (avverrebbe) a prezzo di una valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale, al fine dell'attribuzione finale dei seggi alla Camera, in lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost."

Il giudice costituzionale valuta, nel contesto dato, non la compatibilità con i principi costituzionali del turno di ballottaggio fra liste, bensì semplicemente "le specifiche disposizioni della legge n. 52 del 2015, per il modo in cui hanno concretamente disciplinato tale turno".

Inoltre, il giudice costituzionale, considerate le diversità strutturali esistenti con il doppio turno di collegio (previsto nella legge elettorale francese), osserva come appartenga a una logica diversa "l'assegnazione di un premio di maggioranza, innestato su una formula elettorale in prevalenza proporzionale, finalizzato a completare la composizione dell'assemblea rappresentativa, con l'obiettivo di assicurare (e non solo di favorire) la presenza, in quest'ultima, di una maggioranza politica governante". Infatti, "in un tale contesto, che trasforma in radice la logica e lo scopo della competizione elettorale (gli elettori non votano per eleggere un solo rappresentante di un collegio elettorale di limitate dimensioni, ma per decidere a

quale forza politica spetti, nell'ambito di un ramo del Parlamento nazionale, sostenere il governo del Paese), un turno di ballottaggio a scrutinio di lista non può non essere disciplinato alla luce della complessiva funzione che spetta ad un'assemblea elettiva nel contesto di un regime parlamentare"; di qui, il contrasto con il principio di rappresentatività, attesa l'incerta dimensione del premio nel turno di ballottaggio. Ovviamente, il giudice costituzionale non può intervenire, "tramite interventi manipolativi o additivi" a dettare una disciplina positiva del premio, in quanto questa implica delle opzioni che si situano nell'"ampia discrezionalità del legislatore".

Questo aspetto sarà oltre nuovamente riconsiderato alla luce della soluzione accolta con la legge n. 165 del 2017.

5. Infine, il giudice costituzionale rapporta la legittimità della normativa elettorale dell'*Italicum* al principio della "pienezza costituzionale del diritto di voto", e ciò con riferimento al voto di preferenza, alla conoscibilità dei candidati da parte dell'elettore e alla possibilità di pluricandidature formulate in modo arbitrario.

Sul voto di preferenza la Corte reinterpreta la precedente decisione n. 1 del 2014, nella quale in un *obiter dictum* aveva precisato che, "in definitiva, è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, (manchi) il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione"⁵.

La Corte – come è noto – ha sul punto una posizione di "**compromesso pratico**" tra mancanza del voto di preferenza e conoscibilità dei candidati, individuando il "giusto mezzo" nell'ipotesi in cui "il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)", con la conseguenza che, sul punto, era illegittima la legge n. 270 del 2005, per via delle lunghe liste di candidati (sentenza n. 1 del 2014), ed è risultata legittima la legge n. 52 del 2015 (sentenza n. 35 del 2017, *CiD* punto 11.2.), che si

⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014, *CiD* punto 5.1.

discosterebbe “da quello previgente per tre aspetti essenziali: le liste (sarebbero state) presentate in cento collegi plurinominali di dimensioni ridotte, e (sarebbero state) dunque formate da un numero assai inferiore di candidati; l’unico candidato bloccato (sarebbe stato) il capolista, il cui nome compariva sulla scheda elettorale (ciò che valorizza la sua preventiva conoscibilità da parte degli elettori); l’elettore (poteva), infine, esprimere sino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capilista”⁶.

Inoltre, la Corte, nella decisione del 2017, appariva incline a rafforzare il “compromesso pratico”, disegnato già nella precedente pronuncia, con la considerazione che l’indicazione di candidati capilista era “anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall’art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del **ruolo che la Costituzione assegna ai partiti**, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale”. Là dove, nella sentenza n. 1 del 2014, il giudice costituzionale aveva escluso che la disposizione costituzionale sui partiti avesse assegnato a questi compiti costituzionali tali da consentire l’esclusione del voto di preferenza⁷.

Così, nella sentenza n. 35 del 2017, si perviene alla conclusione che i capilista

⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2017, *CiD* punto 11.2., dove si ribadisce che, “In sostanza, mentre lede la libertà del voto un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati, nel quale è in radice esclusa, per la totalità degli eletti, qualunque indicazione di consenso degli elettori, appartiene al legislatore discrezionalità nella scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l’indicazione delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio sostegno ai candidati”.

⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014, *CiD* punto 5.1.: “Una simile disciplina priva l’elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti. A tal proposito, questa Corte ha chiarito che «le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la “presentazione di alternative elettorali” e la “selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche” – non consentono di desumere l’esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell’ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.» (ordinanza n. 79 del 2006). Simili funzioni devono, quindi, essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati”.

bloccati non determinerebbero “una lesione della libertà del voto dell’elettore, presidiata dall’art. 48, secondo comma, Cost.”, mentre la mancanza di un “criterio oggettivo”, “rispettoso della volontà degli elettori e idoneo a determinare la scelta del capolista eletto in più collegi”, sarebbe stato “in contraddizione manifesta con la logica dell’indicazione personale dell’eletto da parte dell’elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l’espressione del voto di preferenza”⁸. Infatti, nel risolvere il profilo di legittimità indicato, la Corte considera rilevante che “al capolista bloccato eletto in più collegi” si finisca con il riconoscere, “non solo (il) potere di prescegliere il collegio d’elezione, ma altresì, indirettamente, anche (...) un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l’effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori”.

L’importanza di un “compromesso pratico” nella giurisprudenza costituzionale è data dalla circostanza che questo risolve un conflitto, ma sarebbe buona norma che questi compromessi siano quanto più ancorati a elementi costituzionali certi, piuttosto che alla sensibilità del giudice costituzionale, che pure influenza la decisione, per fare progredire l’ordinamento legislativo verso una più marcata attuazione della costituzione.

Ora, da questo punto di vista, l’equilibrio tra voto di preferenza e conoscibilità dei candidati da parte degli elettori ruota intorno ai principi dell’art. 48 Cost. che la Corte riassume nel rispetto della “pienezza costituzionale del diritto di voto”.

Se, tuttavia, si inserisce nella motivazione l’attribuzione, o meno, ai partiti politici di compiti o funzioni costituzionali e – conformemente ai lavori preparatori – si afferma l’insussistenza, ex art. 49 Cost., di simili attribuzioni, allora si dovrebbe concludere che nel nostro sistema elettorale non conterebbe più la lunghezza della lista dei candidati, ai fini della loro conoscibilità, bensì il diritto dei cittadini ad esprimere la preferenza sui candidati come parte della “pienezza” del diritto di voto.

⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2017, *CiD* punto 12.2.

Il profilo è rilevante, non solo per una valutazione della soluzione accolta con la successiva legge n. 165 del 2017 sul punto del voto di preferenza, ma anche e soprattutto per valutare la natura e la titolarità del procedimento elettorale, dal punto di vista costituzionale, con riferimento all'uso che della propria discrezionalità fa il legislatore ordinario e al modo in cui possono operare i partiti politici "al fine di eleggere le assemblee".

La questione è stata solo accennata nella sentenza n. 1 del 2014, allorché si fa riferimento alle funzioni svolte dai partiti, come la "presentazione di alternative elettorali" e la "selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche", osservando che i contenuti della legislazione "costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.", concludendo che "simili funzioni devono, quindi, essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati". Mentre nella sentenza n. 35 del 2017 il passaggio sui partiti politici e l'art. 49 ha un carattere apodittico e di stile⁹, ma non coglie la sostanza sottostante circa la natura e la titolarità del procedimento elettorale. Questo aspetto sarà comunque ripreso oltre, quando si tratterà di compiere delle valutazioni di sistema. Al momento è bene passare a considerare la nuova legge elettorale.

II. I caratteri del nuovo sistema elettorale

⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2017, *CiD* punto 11.2, ove si afferma che "la selezione e la presentazione delle candidature (sentenze n. 429 del 1995 e n. 203 del 1975) nonché, come nel caso di specie, l'indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti.

La necessità di riconsiderare nuovamente il sistema elettorale, per la Camera e per il Senato, dopo le sentenze costituzionali, giunge a conclusione con l'approvazione della legge n. 165 del 2017, c.d. "rosatellum".

1. Nonostante i problemi che discendono dal sistema politico e dei quali si dirà oltre, l'opzione compiuta con questa legge è quella di un **sistema misto** con una quota di **collegi uninominali** (231 alla Camera e 109 al Senato) di poco più un terzo, tenuto conto della situazione elettorale del TAA e della Vd'A e conservando la quota per la **circoscrizione estero** (di 12 deputati e 6 senatori), e una **quota proporzionale** (di 386 deputati e 199 senatori), articolata per circoscrizioni e collegi plurinominali.

Nella legge sono inserite delle disposizioni sulla rappresentanza di genere che sui collegi e sulle liste si basano sulla regola **del 60% max** (Art. 18-bis, comma 3.1, "*Nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima*").

La scheda elettorale è unica e il voto è congiunto.

L'**attribuzione** dei seggi nei collegi uninominali è istantanea per i candidati che hanno **il maggior numero dei voti conseguiti**, gli altri seggi sono attribuiti a livello nazionale con ribaltamento sulle circoscrizioni e dalle circoscrizioni sui collegi plurinominali (da 3 a 8).

I candidati sono eletti secondo **l'ordine di presentazione** e non si dà il voto di preferenza.

Figlia del compromesso tra diverse forze politiche e del retaggio del recente passato, la legge elettorale ammette **le coalizioni**, ma prevede il deposito del **programma elettorale** da parte dei partiti o dei gruppi politici organizzati, nel

quale dichiarano il **nome e cognome** della persona da loro indicata come **capo della forza politica**.

In più, oltre alla soglia del 10% per le coalizioni (con una lista della stessa che abbia ottenuto almeno il 3%), sono previste due differenti **clausole di sbarramento** per le singole liste: **la prima** per l'accesso alla distribuzione dei seggi del **3% su base nazionale**; la seconda per l'utilizzabilità dei voti, in quanto si ammette che in coalizione sono utilizzabili anche i voti delle liste che abbiano conseguito **solo l'1% di voti nazionali**. Queste clausole fanno riferimento al conteggio dei voti validi e non dei votanti.

La legge, infine, ribadisce che "restano ferme le prerogative spettanti al **Presidente della Repubblica** ai sensi dell'articolo 92, secondo comma, della Costituzione", e cioè in tema di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questi, dei ministri.

2. La nuova legge elettorale, diversamente da quella precedente del 2015 (anche se mai applicata) non si prefigge un perseguimento esasperato della governabilità; anzi, essa tende ad un assetto di tipo proporzionale e rivolto alla rappresentatività. Ciò sarebbe testimoniato, in particolare, dall'abbandono della logica maggioritaria legata al premio di maggioranza, anche se ammette ancora delle clausole di sbarramento e una quota significativa, ma di molto inferiore a quella prevista dalle leggi elettorali del 1993, di seggi assegnati in collegi uninominali a turno unico, attribuiti secondo il principio *first past the post*.

In questa logica non sorprende che anche l'altro pilastro della precedente legge, rivolto all'assegnazione del premio, e cioè il doppio turno di ballottaggio, sia venuto meno.

Nella legge elettorale del 2017 la governabilità sembra avere ceduto quasi per intero a favore di una rappresentatività composta attorno al principio proporzionale.

Da un certo punto di vista si è andati oltre quello che raccomandava la Corte costituzionale, nelle sue sentenze.

Le coalizioni, peraltro, sono state previste come mero espediente elettorale senza nemmeno quel minimo di contenuto politico che derivava dall'indicazione di un programma comune tra le liste e di un comune capo della coalizione. Le coalizioni sono state inserite per soddisfare, in particolare, la condizione di frammentazione di un determinato polo e a discapito di quel polo rappresentato da un solo partito

Le clausole di sbarramento, infine, sono così modeste da non consentire una significativa disproporzionalità ai fini della formazione di una maggioranza: calibrate più sulla sopravvivenza dei piccoli partiti, che non sul principio di una loro esclusione ai fini della distribuzione dei seggi; anzi, la previsione normativa di potere computare i voti di una lista, il cui consenso elettorale si situa sopra l'1% e sotto il 3% di soglia, a favore di una o più liste della coalizione, nel caso di coalizioni elettoralmente deboli, legittimerebbe anche accordi di scambio con i seggi attribuiti nei collegi uninominali.

Sulle candidature bloccate e sulle pluricandidature la nuova legge utilizza le indicazioni che si ricavano dalle sentenze della Corte costituzionale e, soprattutto, dalla sentenza n. 35 del 2017: le liste dei collegi plurinominali sono brevi e i nomi sarebbero, perciò, conoscibili; inoltre, nella legge sarebbe stata inserita una disposizione che risolverebbe in modo oggettivo, ma sarebbe più esatto dire "predeterminato", il problema dell'opzione nel caso di elezione in più collegi plurinominali.

3. Come già ricordato, la nuova legge sembra un ritorno alla logica del proporzionale e una quiescenza di quella spinta al maggioritario che nasceva dall'aspettativa del corpo elettorale negli anni '90 di una sana alternanza tra maggioranza di governo e opposizione.

La legge n. 165 del 2017, perciò, sembra aprire un capitolo nuovo, o – per certi aspetti – un capitolo già letto, della forma di governo parlamentare italiana. Tuttavia, proprio nella logica proporzionale, sia pure corretta con un terzo di seggi attribuiti mediante collegi uninominali e sistema maggioritario a un turno, la nuova normativa sembra presentare alcuni punti critici. In particolare, tre appaiono

gli aspetti in cui le soluzioni adottate normativamente sembrano prestare il fianco a delle critiche: a) il voto congiunto; b) le clausole di sbarramento e l'utilizzazione dei voti sotto soglia; c) le coalizioni.

a) Su una scheda unica sono riportati tanto i simboli e i nomi dei candidati del collegio uninominale, quanto le liste singole o le liste in coalizione collegate a ciascun candidato nel collegio uninominale. I nomi dei candidati delle liste del collegio plurinominale sono pure riportate nella scheda.

L'espressione del voto avverrebbe *“tracciando un segno sul contrassegno della lista prescelta ed è espresso per tale lista e per il candidato uninominale ad essa collegato. Se è tracciato un segno sul nome del candidato uninominale il voto è espresso anche per la lista ad esso collegata e, nel caso di più liste collegate, il voto è ripartito tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti nel collegio”*.

Ora, questa scelta di evitare il voto disgiunto, che pure è ammesso in altre leggi elettorali vigenti e passate nell'ordinamento italiano ed è anche previsto in Germania nell'elezione del *Bundestag*, determina un effetto riduttivo proprio della quota maggioritaria, che non corregge perciò con l'effetto di disproportionalità, tipico del maggioritario, la quota dei seggi attribuiti con il sistema proporzionale.

In particolare, dove si sceglie un sistema misto, in parte maggioritario e in parte proporzionale, si tende a correggere la rappresentanza proporzionale distinguendo nella competizione elettorale le due parti e attribuendo all'elettore due voti da usare in modo disgiunto: uno per la parte maggioritaria e uno per la parte proporzionale. In questo modo l'insieme delle due competizioni, proporzionale e maggioritaria, può costruire una massa critica, in termini di seggi, in grado di rendere possibile la governabilità, nella quale la componente maggioritaria è quella in cui solitamente si misurano i candidati più appropriati dal punto di vista territoriale e al contempo espressione dei partiti maggiori. Inoltre, se la competizione maggioritaria è sempre basata su una figura di candidato che ha una corrispondenza nel territorio, che l'elettore può apprezzare, quella proporzionale è rivolta alle forze politiche nazionali; per cui all'elettore viene dato il compito di

scegliere il candidato che sente più proprio nel territorio e la forza politica nazionale in cui vede la maggiore salvaguardia dell'interesse nazionale o della propria idea politica. Infine, il voto disgiunto consente di salvaguardare meglio la consistenza anche delle forze politiche minori, che puntano essenzialmente sul voto della quota proporzionale; mentre la competizione maggioritaria è, in genere, appannaggio dei partiti politici di maggiore consistenza.

È evidente che per garantire gli effetti indicati possano essere necessari anche altri accorgimenti che la legge n. 165 non prevede, ma certamente il voto congiunto non produce alcuno degli effetti del sistema misto e, in particolare, la quota maggioritaria non premia la rappresentanza dei territori rispetto a quella imposta dai partiti nella quota proporzionale. Congiurano in questa direzione anche la presenza delle pluricandidature nei collegi plurinominali, utili a trasformare la competizione elettorale in una competizione tra Leader, e – come si vedrà – l'ammissione delle coalizioni per concorrere nella quota maggioritaria.

b) Quanto alle clausole di sbarramento, queste sono state considerate compatibili, dalla nostra giurisprudenza costituzionale, con il premio di maggioranza in una competizione di tipo proporzionale. La clausola di sbarramento deve individuare una percentuale di voti atta a creare una disproporzionalità utile alla formazione di una maggioranza di governo e, soprattutto, ad indurre l'elettore, anche psicologicamente, a non disperdere il proprio voto. A tal riguardo, la clausola di sbarramento non deve essere particolarmente bassa, perché altrimenti non risolverebbe il problema della frammentazione della rappresentanza, ma neppure troppo alta, perché, in tal caso, la disproporzionalità inciderebbe sul principio di rappresentatività, determinando l'estromissione dalla rappresentanza di partiti politici con un consistente seguito elettorale.

Nella tradizione costituzionale europea domina la tradizione tedesca della clausola di sbarramento (*Sperrklausel*) al 5% dei voti ottenuti con il voto proporzionale; viene ritenuta non conforme al principio di rappresentanza la clausola di sbarramento

vigente nel sistema elettorale turco, che è del 10% e che convive con un secondo sbarramento nei distretti elettorali.

In Spagna nelle elezioni politiche vige una clausola di sbarramento del 3%, ma in realtà, a parte la circoscrizione di Madrid, che è la più grande, nelle altre circoscrizioni, a causa della loro dimensione e soprattutto del sistema di ripartizione dei voti prescelto, che è il metodo d'Hondt, così che lo sbarramento effettivo varia sempre al di sopra del 3%, e nelle circoscrizioni più piccole può stimarsi anche sopra al 20%.

Nell'esperienza italiana si sono avute una miriade di percentuali della clausola di sbarramento alle liste dal 2%, al 3% e al 4%, a seconda del tipo di elezione: politica, regionale ed europea; poi, avendo ammesso coalizioni elettorali, sono state previste clausole di sbarramento per le stesse coalizioni di liste e altre clausole per le singole liste dentro le coalizioni. Dove l'istituto sembra avere reso di più, in termini di efficacia, è il sistema elettorale europeo, che – come è noto – è un sistema proporzionale su cinque circoscrizioni con collegio unico nazionale e ribaltamento corretto. Qui, infatti, la clausola di sbarramento, che è del 4%, ha nettato la rappresentanza italiana al Parlamento europeo della frantumazione politica che consentiva persino con l'0,7% di ottenere un seggio europeo, e per quanto lo sbarramento alle elezioni europee sia stato contestato e in Germania addirittura eliminato, in ragione della circostanza che non sussisterebbe una ragione di governabilità, si deve ritenere che esso – almeno in senso figurato – rappresenti al meglio il modo in cui potrebbe operare nelle elezioni politiche generali. Infatti, il 4% riferito alle singole liste è una percentuale sufficiente a spingere per la governabilità e per il voto utile dell'elettore, dando luogo ad una disproporzionalità accettabile dal punto di vista del principio di rappresentatività; ovviamente, il chiaro funzionamento dello sbarramento, per essere pienamente efficiente, non dovrebbe essere offuscato dalle deroghe e dai giochi di coalizioni elettorali.

La legge attualmente in vigore in Italia, da questo punto di vista, non è esente da critiche. Prevede sì una soglia di sbarramento del 3% dei voti validi espressi, per

accedere alla distribuzione dei seggi, che vale sia dentro che fuori dalle coalizioni e, al contempo, dispone anche delle soglie di sbarramento per le stesse coalizioni di liste, pari al 10% dei voti validi espressi sul piano nazionale, con l'ulteriore condizione che comprendano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi (art. 83 DPR n. 361 del 1957), ma introduce per le liste, anche se apparentate e tranne che non rappresentino minoranze linguistiche, una sottosoglia dell'1% dei voti che, se per un verso riduce la dispersione dei voti, per l'altro si collega al trasferimento dei voti di lista compresi tra l'1 per cento e il 2,99% a favore delle liste soprasoglia. Questo meccanismo, di fatto, determina una distorsione del voto ben maggiore della dispersione che può determinare la soglia di sbarramento in sé considerata, in quanto non si limita a condannare all'irrilevanza la volontà di quegli elettori che votano una lista la quale ottiene un consenso inferiore al 3%, ma attribuiscono all'elettore una volontà diversa da quella manifestata.

c) Anche dove i governi sono necessariamente di coalizione, come in Germania o in Spagna e persino nel Regno Unito, in caso di *hung Parliament*, la coalizione è uno strumento istituzionale che serve a formalizzare un accordo (contratto) costituzionale per la formazione del governo, in modo che questo presentandosi innanzi alle Camere abbia un premier, un programma e ottenga la fiducia.

Quando un **sistema politico** riconosce che non può darsi un governo alle istituzioni secondo la logica della contrapposizione e dell'alternanza – oltre a scegliere un sistema elettorale che sia l'opposto della logica "o con me, o contro di me" e in cui il voto ponga domande più complesse all'elettore della scelta dell'uno o dell'altro – deve sviluppare anche una dialettica tra le diverse forze politiche che le conduca a riconoscersi reciprocamente non solo sul terreno della legittimazione democratica, ma anche dell'azione politica, per la quale un certo risultato di governo non venga considerato sempre come opposto alla propria visione politica e da rimettere in discussione al cambio di maggioranza. In tal senso, gli obiettivi di governo devono essere determinati ragionevolmente, sulla base di affinità e

disponibilità reciproche e in modo quanto più condiviso, in modo da non evitare forme assolute di veto che possano ostacolare la formazione di una coalizione di governo e persino di quelle tra i partiti più distanti ideologicamente e dotati di una consistente massa critica, perché in condizioni particolari si può dare l'evento che simili partiti siano costretti, in modo inconsueto, al raggiungimento di un accordo di (grande) coalizione e, a volte, anche per periodi maggiori di una legislatura.

Nell'esperienza della legge elettorale italiana e soprattutto di quella attualmente vigente, invece, la coalizione non sembra preludere a un accordo di governo, bensì a ad uno di tipo elettorale; essa attenua la misurazione del consenso effettivo delle singole forze politiche anche nel terreno di una competizione proporzionale, perché tende ad essere adoperata proprio nella quota maggioritaria, per riuscire a strappare i c.d. seggi marginali, e comporta una distribuzione di seggi che serve a garantire maggiormente le forze politiche minoritarie che condizionano il partito maggiore della coalizione.

Questo tipo di coalizione è risultata fragile anche quando si abbandonò il sistema dei collegi uninominali, per quello delle liste apparentate per ottenere il premio di maggioranza. Infatti, anche in questo caso, in cui il voto in via di principio portava alla misurazione del consenso di ogni lista, la coalizione era permanentemente soggetta a tensioni per la domanda di visibilità delle forze politiche minori, rispetto al maggior partito della coalizione, che avrebbe avuto un vantaggio di immagine nell'azione di governo. Di qui, perciò la messa in discussione, dal punto di vista politico, delle scelte assunte in sede istituzionale, che rendeva fragile la solidarietà di governo sino alla frantumazione della coalizione.

Le coalizioni delle elezioni del 1994 hanno avuto un carattere elettorale, in quella tornata si giunse a una doppia coalizione dello stesso partito coalizzato al Nord con un partito e al Sud con un altro partito; nell'elezione del 1996 le coalizioni avevano un carattere più politico, ma la coalizione di maggioranza risultò subito fragile e, anche se non si giunse a uno scioglimento anticipato, si sono susseguiti ben tre governi con tre Presidenti del Consiglio dei Ministri diversi; anche nel 2001 le coalizioni hanno avuto un rilievo politico, ma restava la loro fragilità, tant'è che,

pur permanendo il medesimo Presidente del Consiglio dei Ministri, si sono avuti due governi.

Nelle elezioni del 2006, in cui si passa dai collegi uninominali allo scrutinio di lista con premio, le due coalizioni erano estremamente dilatate, frutto dell'adesione anche di partiti con un consenso molto basso e la distanza tra esse, alla fine, fu di poche migliaia di voti (circa 64.000), con una partecipazione al voto dell'83,6% dei votanti. Tuttavia, in questo caso la fragilità della coalizione di maggioranza fu evidente sin dal primo momento per via della diversa composizione della Camera e del Senato, dovuta alla diversità di regole per l'assegnazione del premio. La legislatura finì dopo appena due anni e senza avere effettivamente prodotto qualcosa di positivo per il Paese.

Nel 2008, il sistema politico presentava ancora un assetto bipolare, con coalizioni molto più coese rispetto alla tornata precedente e molte formazioni rimasero fuori da queste condannate, quasi tutte, all'irrelevanza politica; l'affluenza rimase molto alta (80,5%) e il dato, in termini di seggi attribuiti alla coalizione di maggioranza, tra Camera e Senato risultava anche coerente, nonostante la diversità nel computo del premio. La crisi economica e le pressioni europee determinarono la crisi della maggioranza, ma non la fine della legislatura che proseguì sino al suo termine naturale con un governo di carattere istituzionale, formatosi il 16 novembre 2011 e appoggiato da una maggioranza trasversale composta da partiti che si erano contrapposti nella competizione elettorale. Con questa maggioranza composita fu approvata la legge costituzionale n. 1 del 2012 che introdusse il "pareggio di bilancio" in Costituzione.

Alle elezioni del 2013 apparve evidente che l'assetto bipolare del sistema politico italiano era stato superato. In partenza si presentarono tre distinte coalizioni e da sola faceva il suo esordio nelle elezioni politiche generali una nuova formazione inedita, il Movimento 5 Stelle. Il risultato fu che la legge elettorale del 2005 produsse, pur con una consistente partecipazione al voto (oltre il 75%), un risultato poco accettabile, caratterizzato da eccessiva disproporzionalità, che venne successivamente censurato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 1 del 2014).

Infatti, la coalizione di centrosinistra con solo il 29,5% dei voti ottenne 340 seggi alla Camera e il premio così risultò pari al 25,5%. Peraltro, la coalizione non funzionò mai come maggioranza di governo; ciò fu dovuto al diverso risultato del Senato, dove il premio di fatto favorì il centrodestra, senza peraltro che questo raggruppamento politico ottenesse la maggioranza assoluta dei seggi. Nella legislatura, portata a termine, sino al voto del 4 marzo 2018, si determinò subito uno stallo che si manifestò nell'incapacità politica di eleggere il nuovo Presidente della Repubblica, nella riconferma, per la prima volta nella storia repubblicana, del precedente Presidente della Repubblica e nella formazione di una maggioranza di governo nuovamente trasversale, tra partiti politici, che si erano contrapposti nel corso della competizione elettorale. Grazie alla frantumazione politica continua del sistema politico, si è giunti così alla fine della legislatura con ben tre governi diversi.

La recente tornata elettorale del 4 marzo, svoltasi con una legge elettorale senza premio di maggioranza e con un meccanismo di distribuzione dei seggi prevalentemente proporzionale, ha confermato la frantumazione del sistema politico, la quale non ha avuto l'avallo da parte degli italiani; solo due partiti minori sono andati sopra la soglia del 3% (FdI 4,3% e Leu 3,4%), e l'assetto complessivo viene confermato di tipo tripolare, se si dà credito politico alla coalizione di centrodestra che avrebbe conseguito il miglior risultato (35,7%). Praticamente inconsistente la coalizione di centrosinistra, che si riduce al solo PD (18,7%), il quale si avvantaggia un po' del pessimo risultato dei suoi alleati, mentre il dato più significativo è quello del M5S che da solo ottiene il migliore risultato elettorale (32,7%).

La nuova legge ci ha fornito uno specchio dove si riflette meglio l'opinione degli elettori, anche se il risultato sarebbe potuto essere diverso con il voto disgiunto, con diverse soglie di sbarramento e con il divieto di coalizioni elettorali, ma soprattutto mostra come il problema della governabilità sia stato sottostimato.

III. La forma di governo parlamentare e il sistema elettorale

Un sistema parlamentare fondato su una rappresentanza di tipo proporzionale richiede ovviamente regole di condotta affatto diverse da quelle sperimentate con una rappresentanza di tipo maggioritario.

1. Allorquando il sistema elettorale divenne, almeno tendenzialmente, maggioritario, con il sistema dei collegi uninominali a turno unico, la dottrina parlò del passaggio da una forma di governo parlamentare, ad una forma di governo neoparlamentare, nella quale i compiti affidati all'elettore non attenevano solo alla formazione della rappresentanza, e cioè per proprio deputato o senatore, bensì anche alla scelta della leadership e della premiership, comprensiva del programma di governo.

Anche quando si passò al maggioritario, fondato sullo scrutinio di lista, le coalizioni e il premio di maggioranza, si conservò l'idea neoparlamentare di una scelta diretta da parte dell'elettore di rappresentanza e governo. Vi era, infatti, l'obbligo di indicare il capo della coalizione e di depositare il programma di governo.

La scelta maggioritaria, in un modo o nell'altro, nasceva dalla reazione popolare dei referendum elettorali del 1991 e del 1993, con la quale si cercava di superare l'inerzia derivante da una eccessiva frammentazione politica e dalla pratica impossibilità di una formula di governo stabile dentro il Parlamento, anche in conseguenza di uno scenario internazionale che ormai aveva modificato veti e limiti risalenti alla fine della seconda guerra mondiale e agli accadimenti degli anni '50.

È evidente poi come un simile cambiamento incideva direttamente sulle prerogative del Presidente della Repubblica previste dall'art. 92, comma 2, Cost., in base al quale "Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri". Infatti, nella legge elettorale era scritto il principio che ogni indicazione e obbligo imposto ai partiti politici, all'atto della presentazione delle liste elettorali, non toccava le prerogative del Capo dello Stato. Tuttavia, anche osservando il comportamento seguito dai diversi Presidenti della

Repubblica, l'esperienza è andata nella direzione opposta, e cioè nel senso di riconoscere al risultato elettorale un effetto vincolante con riferimento alla scelta del Presidente del Consiglio dei Ministri. Così fu con il Presidente Scalfaro nel 1994 (governo Berlusconi I) e nel 1996 (governo Prodi I); con il Presidente Ciampi nel 2001 (governo Berlusconi II) e con il Presidente Napolitano nel 2006 (governo Prodi II) e nel 2008 (governo Berlusconi IV).

La frattura si ebbe con il governo Letta, dopo le elezioni politiche del 2013, perché – come ricordato – il sistema politico nel frattempo si era profondamente modificato e aveva perso il suo tratto bipolare che permetteva al maggioritario di liste coalizzate e premio di funzionare, non sempre bene, ma comunque in modo da assicurare una consequenzialità tra voto e formazione del governo.

Bisogna osservare che, nonostante la lunga stagione maggioritaria, non si formò comunque una vera e propria convenzione neoparlamentare nella forma di governo italiana. Innanzi tutto, non è che prima delle leggi elettorali del 1993 i Presidenti della Repubblica non guardassero ai risultati elettorali, anzi sempre si partiva nella scelta del Capo dello Stato dal risultato elettorale. Basti pensare ai governi monocolori DC del Presidente del Consiglio Leone nel 1963 e nel 1968 e del Presidente del Consiglio Andreotti nel 1972; anche se tutti durarono poco e furono sostituiti da governi di centrosinistra, più o meno, organici, questi governi furono il prodotto di specifici risultati elettorali. In secondo luogo, per sostenere una convenzione costituzionale in senso neoparlamentare, sarebbe stato necessario che anche una diversa prerogativa del Presidente della Repubblica potesse risultare condizionata dal risultato elettorale di una elezione politica generale e, specificamente, il potere presidenziale di scioglimento del Parlamento previsto dall'art. 88 Cost., nel senso che al "disfarsi" della compagine politica che emergeva dalle elezioni politiche e che dava vita alla maggioranza di governo, il Presidente della Repubblica sarebbe stato tenuto allo scioglimento del Parlamento e all'indizione di nuove elezioni politiche. Invece, così non è stato nel 1994, quando solo dopo pochi mesi il governo Berlusconi entrò in crisi e fu sostituito all'inizio del 1995 dal governo Dini, e neppure nel 1998, quando cadde il governo Prodi e la

legislatura continuò sino a scadenza naturale con il susseguirsi di ben tre governi (D'Alema I, D'Alema II e Amato II); persino la XIV legislatura (2001-2006) vide l'avvicinarsi di due governi, anche se retti dallo stesso Presidente del Consiglio (Berlusconi II e III). Il ritorno al voto si ebbe solo nella XV legislatura e alla caduta del governo Prodi II, nel 2008, e ciò – con molta probabilità – è stata la conseguenza della particolare posizione assunta dal Partito democratico che all'epoca era il partito di maggioranza relativa. Infine, anche nelle due legislature successive, la XVI e la XVII, i governi si sono succeduti per volontà del Presidente della Repubblica, ben al di là dei risultati emersi dalle elezioni politiche; e anche se per i governi della XVII legislatura si può parlare di uno "stato di necessità", dovuto al risultato elettorale che non formò una valida maggioranza all'interno del Senato, per cui i Presidenti della Repubblica si sono dovuti un po' "destreggiare" all'interno delle Camere, nel caso del governo Monti, al contrario, si può parlare – con tutti i limiti che l'espressione contiene – di un "governo del Presidente della Repubblica".

Altrimenti detto, per l'affermazione in via convenzionale di una forma di governo neoparlamentare si sarebbe dovuto accentuare il ruolo "notarile" del Presidente della Repubblica rispetto alle scelte politiche degli elettori e ai comportamenti delle forze politiche in Parlamento e nel governo.

Questo carattere notarile, presente e prevalente nella forma di governo della Germania e del regno Unito, nel caso italiano è mancato e la Presidenza della Repubblica ha mantenuto il tratto di una istituzione politica attiva nel caso di crisi di istituzioni, così come aveva prefigurato il Costituente, acquisendo anche le prerogative di intervento nel caso in cui la crisi interna non dipenda da questioni inerenti alla maggioranza parlamentare, bensì ai comportamenti europei (e forse anche internazionali) del nostro governo.

2. La razionalizzazione del sistema negli anni scorsi è passata attraverso l'idea che bisognasse **riformare il Parlamento**, e in particolare il bicameralismo, rafforzare il ruolo del Governo nella direzione dell'attività parlamentare e procedere con una

formazione della rappresentanza, affidata ai capi dei partiti, i *leader*, con il compito di selezionare la classe politica, conducendo così ad espressione massima l'idea dei **partiti contenitori**.

Questa strutturazione avrebbe avuto effetti sulla **forma di governo parlamentare**, che pure sulla carta rimaneva immutata, e la sensazione che si voleva dare era che la sua essenza sarebbe stata salva, assimilando la proposta avanzata a una sorta di *premiership* di tipo britannico.

Tuttavia, al di là di presunte suggestioni britanniche, sarebbero stati modificati due principi costituzionali della Carta del 1947: quello della centralità del Parlamento nella forma di governo e quello che sono i cittadini ad avere il "diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

A prescindere dai dubbi che si possono ammettere sulla modificabilità di detti principi, certamente l'investitura della rappresentanza dall'alto, anziché dal basso, avrebbe necessitato di un **bilanciamento**, che desse almeno un ruolo decisivo all'elettore, come – ad esempio – un sistema elettorale esclusivamente **maggioritario** per soli **collegi uninominali**, un sistema che in Italia tutti i partiti e i loro leader hanno sempre avuto timore ad accettare. La proposta di un sistema elettorale come quello della legge n. 52 del 2015, perciò, fondato essenzialmente su una sorta di scelta tra le leadership, non era compatibile, oltre che con il diritto di voto, anche con l'art. 49 Cost.

Inoltre, la prospettiva di una forma di governo del "Primo ministro", avrebbe inciso anche sulle prerogative del **Presidente della Repubblica**, chiamato a svolgere un ruolo di bilanciamento costituzionale tra formazione del governo e scioglimento della rappresentanza. Così come la formazione della rappresentanza non sarebbe spettata più agli elettori, anche lo scioglimento del Parlamento (o della sola camera dei Deputati), sarebbe di fatto venuta meno la libera valutazione del rinvio al corpo elettorale da parte del Capo dello Stato.

3. Con il rifiuto da parte del corpo elettorale della riforma costituzionale e con la pronuncia della Corte costituzionale n. 35 del 2017, la questione della forma di governo continua a proporsi nei termini espressi dalle disposizioni costituzionali del 1947.

Tuttavia, da quanto è accaduto non discende una ripresa, *sic et simpliciter*, del sistema elettorale proporzionale e l'abbandono dell'idea del **governo del primo ministro**, con il necessario complemento di un governo di coalizione, non implica una opzione verso un **esecutivo debole** la cui sopravvivenza dipende dal variabile grado di coesione tra i leader che animano la maggioranza.

Altrimenti detto, il risultato del referendum non ci porta ad un ritorno alla **prima Repubblica**, caratterizzata essenzialmente, per ragioni atlantiche e per ragioni storiche, da una riduzione della rappresentanza (un terzo circa dell'elettorato) che poteva esprimere la maggioranza di governo.

Oggi, che sono venuti meno i vincoli del dopoguerra e i partiti politici si sono completamente deideologizzati, le prospettive che possono aprirsi – se oggettivamente non è accolta dall'opinione pubblica la nascita di una maggioranza che per comodità definiamo di **grande coalizione**, oppure la formazione di una sorta di **governo del Presidente della Repubblica** – sono due: da una parte, quella di preparare una spinta per una riforma costituzionale, verso una forma di governo di tipo **presidenziale** o **semipresidenziale**, come ai tempi della bicamerale D'Alema; dall'altro, quella relativa ad un'altra razionalizzazione della forma di governo parlamentare, all'interno del quadro costituzionale in vigore.

Sembra la seconda la via da percorrere senza bisogno più di sottoporre l'opinione pubblica a suggestioni di una facile governabilità, raggiungibile solo percorrendo tentativi di "ingegneria costituzionale", senza quel necessario apporto che deriva dall'avanzamento culturale che gli eventi pubblici dovrebbero produrre in politica.

Non è un caso, che muovendo da una simile prospettiva, il tema principale del seminario è quello della consonanza della legge elettorale con il sistema politico e la forma di governo parlamentare, di modo che sia possibile realizzare – in costanza di un rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento – una rappresentanza,

che possa considerarsi tale, pur non essendo lo specchio della Nazione, e che sia in grado di assicurare al contempo la governabilità e l'affermazione di una direzione politica dello Stato sulla base di un indirizzo votato o legittimato dagli elettori e, in tal senso, governi parlamentari con maggioranze variabili, a seconda dei provvedimenti, o con maggioranze senza opposizione, non costituirebbero una situazione ideale.

IV. Il sistema dei partiti, la legge elettorale e la democrazia.

1. La scelta di proporre una rappresentanza tendenzialmente di tipo proporzionale, con la legge n. 165 del 2017, sembra quasi rappresentare una sorta di rinuncia a realizzare una governabilità con la legge elettorale e puntare a un confronto che si svolga, più che con gli elettori al momento delle elezioni, tra i partiti una volta misurato il peso che avrebbe ogni singola forza politica.

Un'impostazione del genere presupporrebbe l'assenza di pregiudizi tra i partiti, grazie alla quale la differenza tra maggioranza e opposizione non avrebbe un carattere ideologico e divisivo, mentre prevalenti dovrebbero essere i valori che abbracciano costituzionalmente l'intero sistema politico, in modo da rendere possibili coalizioni di governo anche a più variabili; ma non sembra questo il caso italiano.

Di qui il pericolo che una legge proporzionale operi di nuovo, come ai tempi della guerra fredda, ma per motivi diversi di quelli del tempo, sul solco di una *cleavage* che non consenta ai partiti di accordarsi agevolmente su programmi concreti, utili al Paese. In una situazione del genere si sottovaluta, infatti, la circostanza che il sistema politico ha un carattere proprio che deriva dal processo storico e dalla concezione del potere invalsa, in un momento dato, in una certa società politica.

L'importanza del **sistema politico** e la possibilità di condizionarlo attraverso la Costituzione (la scelta della forma di governo) e la legge elettorale (il meccanismo di trasformazione del consenso dei partiti in rappresentanza), perciò, dipende dalla giusta considerazione che di questo si mantiene.

In particolare, ciò che rileva innanzi tutto è la capacità che i sistemi politici hanno di produrre “convenzioni”, le quali avrebbero l’effetto di “auto-normare” la politica. Infatti, alla presenza di queste convenzioni i soggetti politici non agiscono più secondo una condotta libera, ma discrezionale, sentendosi vincolati a comportamenti istituzionali, nonostante siano espressione di formazioni sociali dotati di una sfera propria di libertà.

In secondo luogo, il sistema politico dovrebbe mantenere una flessibilità pratica che consenta ai diversi partiti di rendersi disponibili per “accordi” nella conduzione del governo, come nel caso di formare maggioranze già annunciate agli elettori, oppure inedite, purché abbiano la capacità di conferire la fiducia all’esecutivo. Con una rappresentanza di tipo proporzionale e nell’ambito della forma di governo parlamentare non vi sono, in via di principio, vincitori e perdenti delle elezioni, come nel caso del maggioritario, in cui i primi assumono la maggioranza e il governo e i secondi l’opposizione parlamentare. Nel caso di una rappresentanza parlamentare i risultati elettorali, sia che migliorano, sia che peggiorano, il consenso del singolo partito, lasciano tutti i partiti in una posizione di eguaglianza e li mettono in condizione di partecipare alla composizione della maggioranza secondo la loro capacità di negoziazione, per cui può accadere, ed è accaduto, che persino la forza di maggioranza relativa potrebbe essere lasciata fuori dall’accordo di maggioranza se gli altri partiti, benché con un consenso relativamente minore, riescono a concludere un accordo di maggioranza e a conferire la fiducia al governo.

In questo stesso ambito, rientra, poi, l’approvazione di leggi che implicano valutazioni che trascendono la stessa legislatura in corso o che hanno un valore strutturale, per le quali sarebbe bene un consenso ben più ampio di quello che sostiene al momento il governo e gli esempi possono essere molteplici, come la riforma del federalismo fiscale, o del sistema previdenziale, o la sottoscrizione di trattati europei o internazionali che possono avere una ripercussione considerevole sulla vita politica interna.

Infine, da questo punto di vista appare come una conseguenza logica che il sistema politico non operi per contrapposizione e che perciò, ad ogni cambio di maggioranza non si cancelli la produzione normativa precedente con la sostituzione di una nuova. Va da sé che non si tratta di sancire un divieto di modifica delle leggi, che sarebbe un controsenso, rispetto alla permanenza del processo legislativo, bensì che le modifiche e i cambiamenti siano conseguenti alle esigenze che emergono e ai limiti mostrati dall'ordinamento, secondo le regole di un gioco corretto della politica e non "al farsi e al disfarsi della politica".

In questo contesto è ovvio che convenzioni, accordi e *fair play* della politica hanno un carattere intrinsecamente costituzionale e si tratta di stabilire in che misura il sistema politico italiano attualmente sia in condizione di esprimere queste capacità. Infatti, qualora manchino le auto-regolamentazioni della politica, la capacità di accordarsi dei partiti e il gioco stesso della politica si svolga senza l'adeguata considerazione degli avversari, allora certamente il sistema proporzionale potrebbe costituire una soluzione per la rappresentatività, ma non sortire un effetto utile per la governabilità del Paese. Le elezioni si compiono sì per formare una rappresentanza, ma anche per realizzare una maggioranza parlamentare che sostenga un governo.

2. Il sistema politico italiano, formatosi a seguito dell'unificazione nazionale, ha attraversato innumerevoli fasi e condizioni. Esso è nato come sistema di notabili, con il suffragio elettorale limitato in ragione del censo, manifestando vizi in ragione della scarsa realizzazione del principio democratico.

Con l'allargamento del suffragio elettorale e l'estensione del diritto di voto alle donne la scena viene occupata dai partiti di massa, il cui carattere è stato condizionato, in un primo tempo, dalla carica ideologica, secondo il principio del partito di classe, e, in un secondo tempo, dall'interclassismo, il cui modello è rappresentato dal partito onnicomprensivo (*the catch-all party*).

I partiti di massa hanno reso un buon servizio alla democrazia e hanno mostrato la capacità di sviluppare convenzioni normative, di stipulare accordi contrattuali e di possedere un certo *fair play* istituzionale.

Si deve ai partiti di massa la formulazione di quella che solitamente si definisce “la teoria (e la prassi) del **partito politico**”, che rientra perfettamente nello schema di riferimento e, allo stesso tempo, soddisfa la pretesa della **democrazia rappresentativa**. Si tratta della **filosofia verticale** contenuta anche nell’art. 49 Cost., in cui il partito è lo strumento democratico di formazione dell’indirizzo politico che si pone nel mezzo tra la **società** (il popolo), segmentata nei suoi molteplici interessi, e le **istituzioni** dove si forma la decisione politica unitaria che consente al governo di procedere.

Tuttavia, l’ora dei partiti di massa è ormai passata e non potrà più tornare. La loro forza costitutiva si basava, al di là delle differenze ideologiche che si sono attenuate verso una visione onnicomprensiva del consenso, sullo Stato nazionale che era in grado di elargire il *welfare*, fondato sulla spesa pubblica, e su una società riequilibrata dalla redistribuzione delle risorse pubbliche. Il partito di massa, inoltre, era fondato su un apparato di collegamento con la base sociale di riferimento, che gli consentiva la rappresentanza e la partecipazione alla decisione pubblica, e richiedeva un dispendio di risorse ingenti per mantenere il ciclo “consenso-voto-governo-consenso”.

Nel momento in cui **la posizione dello Stato si modifica** e non è più chiuso entro i suoi confini nazionali e rivolto al protezionismo del proprio mercato nazionale, bensì posto al centro dei processi di **globalizzazione** e di integrazione europea, in cui la sovranità è aperta e la dimensione dei confini è dilatata, anche per via dello sviluppo tecnologico che deterritorializza la ricchezza economica, la politica nazionale perde il suo senso e, con essa, i partiti di massa.

Il sistema politico fondato sui partiti di massa si decompone, non perché sia venuta meno l’omogeneità sociale e/o le ideologie politiche, bensì perché si è modificato il **centro effettivo della decisione politica**. Gli **interessi nazionali** non sono più il frutto della mediazione sociale fra gli interessi interni in concorrenza, ma di

interessi che si comparano nei nuovi centri di decisione politica che sono rappresentati dalle sedi internazionali dell'economia, che possono essere privati (ad esempio, i fondi e le banche internazionali d'affari), o partecipati dagli Stati (ad esempio, la Banca Mondiale, il FMI, il WTO, la OECD, ecc.). Rispetto a queste, anche gli **interessi internazionali**, rappresentati dalle organizzazioni internazionali come l'ONU e la FAO, subiscono uno spostamento della "sede" decisionale.

3. Con la globalizzazione e la crisi dello Stato sociale, perciò, i partiti di massa perdono i loro referenti politici, economici e sociali e non sono più sostenibili economicamente. I loro apparati ingombranti devono essere liquidati e al loro posto prendono corpo i c.d. "partiti leggeri", privi di struttura territoriale e di legami popolari e dal carattere fortemente oligarchico.

Il cambiamento è genetico e discende dalla circostanza che le decisioni non sono più assunte democraticamente grazie alla rappresentanza, bensì registrate da questa che le ribalta nell'ambito interno dalle sedi di decisione globali.

Della democrazia rappresentativa restano le vestigia e i rituali, ma la sostanza della vita democratica è molto affievolita (la c.d. **postdemocrazia**). I partiti sono entità "liquide" e autoreferenziali, dei semplici **contenitori elettorali** che non necessitano del contatto sociale per la costruzione del consenso e preferiscono, semmai, di più il contatto virtuale. Dal "sociale" i partiti sono passati ai "social"; per presentare le liste dei loro candidati si agevolano con disposizioni che li esentano dalla raccolta delle sottoscrizioni popolari e così espropriano i diritti politici degli elettori garantiti dall'art. 48 Cost. e la politica nazionale non è più il frutto del concorso dei cittadini come vorrebbe l'art. 49 Cost.

La loro debolezza nel rapporto con i cittadini è colmata dai vincoli con le nuove centrali della decisione politica.

In Italia è dalla crisi del 1992 che si è fatta strada una relazione tra i partiti e le *élites* economico-finanziarie (i c.d. "poteri forti"), che ha sostituito – anche ai fini del finanziamento della politica – quella con i militanti e il territorio, ormai emarginati. L'elettorato non è stato più il campo della battaglia delle idee politiche, bensì è

stato ridotto al c.d. mercato dei voti.

Tra i partiti e le *élites* economico-finanziarie si è costruito un collegamento molto stretto e caratterizzato da reciprocità. Il distacco dalla base politica ha permesso ai dirigenti dei partiti e ai loro consulenti di riprodursi in modo autoreferenziale. Ogni gruppo così formato per sopravvivere ha avuto bisogno di fidelizzarsi con i gruppi economico-finanziari, con i quali intrattengono rapporti di scambio, non solo di denaro e prebende o contratti pubblici, ma anche di scambi di consulenti: politici entrano nelle banche e uomini delle banche entrano in politica.

Non c'è più lo stretto legame con i cittadini, determinato dalla struttura stessa dei partiti, attraverso tesseramenti, sezioni, federazioni e congressi democratici, in cui ogni militante, anche del più piccolo comune italiano si sentiva parte della classe dirigente nazionale, un rappresentante del territorio e un'espressione del proprio partito.

Quando con la separazione dal territorio, i partiti sono diventati dei consorzi di piccoli gruppi, autoreferenziali che cercano il loro fondamento nel potere economico e non nella rappresentanza, la loro struttura si è modificata sensibilmente e la classe politica nazionale si è ristretta ai gruppi dirigenti nazionali dei partiti politici e a poche figure pubbliche, come i membri del Governo, i Presidenti delle Giunte regionali e i Sindaci dei grandi Comuni.

L'intero circuito democratico rappresentativo, espresso dal Parlamento e, soprattutto, dalla rete dei Consigli regionali e comunali, ne è risultato escluso e viene ormai considerato come un problema.

Di qui anche il tentativo di adottare misure costituzionali e leggi elettorali che riducano la consistenza della rappresentanza e degli organi eletti democraticamente e l'adozione di meccanismi elettorali poco trasparenti e con correttivi al principio di rappresentatività che rendono incerta la **portata del diritto di voto** dell'elettore, soprattutto dal punto di vista del principio d'eguaglianza.

Questa situazione ha dei riflessi anche sul governo, in generale, e sulla forma di governo parlamentare, in particolare, per la presenza del rapporto di fiducia con il Parlamento. Infatti, lì dove la rappresentanza, per un verso, perde il legame con il

corpo elettorale e, per l'altro, non esprime più una vera autonomia della decisione pubblica, i Governi sovrastano i Parlamenti non per esercitare il proprio ruolo di **protettore del popolo**, bensì per svolgere la parte del **guardiano del popolo** per conto dei nuovi centri di decisione politica e dei poteri che li esprimono.

4. Esistono soluzioni a questa situazione visibile ormai a occhio nudo? Nonostante durante la campagna elettorale i partiti contenitore tentino di riempire il dibattito di contenuti nazionali, è chiaro al corpo elettorale come questi non possano mantenere le loro "promesse", sia perché è manifesto che nella globalizzazione la stessa sostenibilità dello Stato, inteso come mezzo per il governo dell'economia (lavoro) e l'erogazione dei servizi pubblici fondamentali (sanità, educazione, previdenza, sicurezza, ecc.), è precaria; e sia per via della distanza che sussiste tra la classe politica nazionale e il corpo elettorale. I cittadini sanno molto bene che, per un verso, lo Stato, nonostante il prelievo fiscale sia alto, non è più in condizione di fare ampie politiche redistributive e che, per l'altro, i gruppi dirigenti del sistema politico tendono a legarsi con le *élites* economico-finanziarie, piuttosto che mantenere un rapporto di coesione con gli elettori.

Molti sono i rimedi da opporre allo svuotamento della democrazia e del diritto di voto e alla deriva istituzionale che contraddistingue questo momento storico e ciò pur mantenendo l'ordinamento aperto alle influenze europee e internazionali e operando nel mercato globale in modo competitivo, anche perché i compiti del governo dello Stato non si sono modificati: erano e restano quelli di assicurare una efficace protezione del popolo.

Qui, però, vengono in rilievo quei mezzi che possono correggere il sistema dei partiti, in relazione al procedimento elettorale per assicurare un'autentica partecipazione degli elettori alla formazione della rappresentanza. A questi fini occorre partire dalle esigenze di partecipazione che i cittadini pongono verso uno Stato che opera nella globalizzazione ed esaminare i limiti che caratterizzano i partiti "leggeri".

La condizione della politica nella globalizzazione risente della perdita di senso delle ideologie che hanno caratterizzato il secolo scorso e riconducono direttamente i cittadini dello Stato ad affrontare i temi della loro condizione politica in modo pragmatico e senza alcuna mediazione e in modo diretto.

Venuta meno la direzione delle masse verso un'emancipazione degli individui dallo sfruttamento e verso un indefinito miglioramento delle condizioni di vita, dovuto al progresso, ai partiti nella lotta per la conquista dello Stato resta solamente la capacità di affrontare e risolvere in modo pragmatico i diritti di cittadinanza (lavoro, salute, educazione, sicurezza, ecc.); e se la globalizzazione apre grandi possibilità per la mobilità degli individui, delle imprese e dei capitali, oltre i confini nazionali e senza reali vincoli alla loro circolazione, dando così senso alla libertà globale, il punto di vista interno allo Stato, locale, resta il punto cruciale, dove queste scelte pragmatiche di governo devono essere compiute, affinché la libertà possa essere una dimensione concreta e non astratta e sono ripagate direttamente attraverso la contribuzione fiscale, non a caso si parla di "glocalizzazione".

Nei sistemi democratici i cittadini chiedono di potere decidere tutte le scelte pratiche che ineriscono alla condizione antropologica per risolvere i problemi dell'esistenza. Il discorso politico, in ragione di ciò, non può avere più un valore assoluto e sistemico, ma deve mostrare una qualità strumentale e contingente per proporre le soluzioni concrete dei problemi.

I partiti "leggeri" possono disattendere questa dimensione politica pratica legando il loro agire alle élites economico-finanziarie, piuttosto che ai cittadini elettori, sino a quando la legislazione elettorale consente loro la possibilità di agire nella politica, cioè di partecipare al procedimento elettorale prescindendo dal consenso degli elettori. Quando le liste dei candidati sono state presentate e la data delle elezioni è stata già fissata, ormai è troppo tardi e le elezioni stesse si riducono alla verifica di un sondaggio mediatico. Infatti, in questo caso, al cittadino resta solo la scelta tra gruppi che per competere nell'agone elettorale non hanno avuto bisogno di alcun legame con loro e con i loro problemi e, anche se hanno promesso la cura dei

bisogni sociali e degli interessi nazionali, possono facilmente disattendere queste promesse, anche perché sarà maggiore, in termini di benefici, il ritorno che essi avranno occupandosi delle richieste delle *élites* economico-finanziarie ed è così, peraltro, che i tributi versati dai cittadini possono essere distolti dalle finalità collettive per servire interessi privati.

Questo *Mismatch* tra cittadini/elettori/contribuenti e partiti “leggeri” può essere risolto solo consentendo ai primi di decidere chi può partecipare alla competizione elettorale, agendo prima della presentazione delle liste dei candidati.

Sono gli stessi articoli 48 e 49 della Costituzione che indicano questa via: una legislazione dei partiti e della competizione elettorale che consenta sin dagli atti preliminari del procedimento elettorale una compiuta partecipazione degli elettori. Infatti, il diritto di voto mantiene la sua portata solo se il potere dell’elettore è effettivamente pieno, cioè se si realizza in ogni fase del procedimento elettorale: dalla presentazione delle liste, all’espressione del voto; ed è di tutta evidenza che la legislazione in questi anni, come ha confermato la giurisprudenza costituzionale, non ha rispettato questo principio.

Inoltre, poiché il partito “leggero” esclude, non tanto la partecipazione dei cittadini dalla vita politica, anzi – per certi aspetti – tende a mantenerne l’illusione, quanto la loro capacità di determinare le scelte politiche e organizzative del partito, comprese quelle che riguardano il programma politico, i dirigenti e la leadership, occorre attribuire ai cittadini elettori precise prerogative per la presentazione delle candidature. A tal riguardo, non bisogna dimenticare che l’art. 49 riconosce costituzionalmente il diritto ai cittadini di associarsi in partiti politici per concorrere a formare la rappresentanza politica, ne consegue che nei casi in cui i partiti non assicurano un’effettiva partecipazione alla vita politica, com’è il caso dei partiti “leggeri”, diventa necessario consentire forme di partecipazione diverse ai cittadini.

Di recente, alcuni partiti, convinti di dovere offrire agli elettori nuove forme di partecipazione hanno ritenuto che un valido strumento potesse essere dato dalle c.d. “elezioni primarie”, per la scelta di determinate candidature, come quella di

Sindaco o di Presidente della Regione, e analogo strumento è stato impiegato per la determinazione di cariche di partito, come quella del Segretario politico.

Allo stato può dirsi, che le “primarie” non hanno dato una buona prova, nell’uno, come nell’altro caso. In primo luogo, presentano un alto grado di estraneità alla tradizione legislativa elettorale continentale; in secondo luogo, sono state privatizzate e non disciplinate con strumenti normativi idonei e tali da imporli alla generalità dei partiti politici, prestandosi anche a forme di manipolazioni; e, infine, non sempre i partiti hanno rispettato i risultati emersi da queste forme di consultazione.

Tra gli strumenti più tradizionali e più consoni alla legislazione elettorale, invece, si collocano alcune forme di partecipazione degli elettori già ben note e di recente molto svalutate, quali sicuramente la sottoscrizione delle liste per la presentazione delle candidature e il voto di preferenza. Quanto al primo, oggidi la sottoscrizione delle liste è riservata solo ai partiti nuovi, che non possono aggirare questa condizione, mentre sarebbe opportuno eliminare ogni deroga, per ridare vigore al potere degli elettori nella presentazione delle liste. Per ciò che attiene al voto di preferenza, questo è stato trattato ambiguamente dalla giurisprudenza costituzionale, che ne ha riconosciuto l’importanza dal punto di vista costituzionale come elemento che dà portata al diritto di voto, anche se ne ha ammesso una interpretazione debole consentendo la sua soppressione in nome della c.d. conoscibilità dei candidati; mentre il ruolo costituzionale del voto di preferenza dipende essenzialmente dalla circostanza che la Costituzione non riconosce attribuzioni costituzionali direttamente ai partiti politici.

Da ultimo, appare necessario considerare che il sistema politico descritto tende a ridurre la sua sfera al solo livello nazionale, e alla conquista del governo centrale. Per contro, le Costituzioni più avanzate disegnano in genere una Repubblica fortemente decentrata dove la democrazia e la sovranità popolare trova espressione, non solo nei circuiti elettivi delle Camere parlamentari, ma anche nelle elezioni regionali e locali. Anche in questo caso abbiamo un *Mismatch* tra cittadini/elettori/contribuenti e partiti “leggeri”. Peraltro, le elezioni regionali e

locali rivestono un interesse sempre maggiore con riferimento alla condizione postmoderna dello Stato e alla soddisfazione dei diritti di cittadinanza.

Ora, la circostanza che il **governo centrale si disinteressa del territorio**, causando una sorta di desertificazione amministrativa, e intervenga solo quando **interessi connessi alla politica che esso pratica si rendono attivi** (come nel caso delle trivelle e della TAP), ha comportato il tentativo di ridurre la democrazia elettorale, anche con proposte di revisione costituzionale, tentando di eliminare livelli e forme di partecipazione o agendo con procedimenti elettorali volti a garantire il controllo dal centro delle istituzioni locali. Altrimenti detto, i partiti "leggeri", pure oligarchie nazionali, considerano il sistema di governo territoriale come **un pericolo**, per cui lo **precarizzano** in tutti i modi ed anche con la **destabilizzazione finanziaria** (l'esempio più pregnante, a tal riguardo, è offerto dalla vicenda legislativa dell'IMU).

La **frattura** tra i cittadini e i partiti è diventata ormai una frattura tra la **rappresentanza nazionale**, dove il ruolo dei cittadini è marginalizzato, e la **rappresentanza locale**, dove al contrario sono marginalizzati i partiti nazionali e i cittadini tendono a riappropriarsi del loro potere politico, attraverso la tendenza a vedere l'amministrazione locale come una forma di **servizio civico** che prescinde dal sistema dei partiti politici nazionali. In questo ambito, infatti, non è un caso che il consenso passa effettivamente attraverso una rappresentanza effettiva e corroborata dalla sottoscrizione delle candidature e dal voto di preferenza; ma il tema richiederebbe ben altra trattazione ed esula per una certa parte dalle considerazioni sui partiti, la forma di governo e la legge elettorale, riguardando la forma di stato regionale e la condizione costituzionale delle autonomie locali.