



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2017

«Legislazione elettorale:
5 modelli a confronto»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2017

V

L'Italia

di

Valeria Bilotto

Paola De Luca

Nicolò Fuccaro

Giuseppe Mandanici

Loredana Nuzzolese

Stefano Rotolo

Matteo Terzi

Anna Tocci

SOMMARIO: 1. La normativa elettorale nel sistema delle fonti del diritto elettorale italiano. – 1.1. Premessa. – 1.2. Il quadro costituzionale. – 1.3. La legge organica. – 1.4. La legislazione di contorno. – 1.5. Il contenzioso elettorale. – **2. Il ruolo della Corte costituzionale in materia elettorale: dai sessant’anni di «zona franca» al “caldo triennio” 2014-2017, passando per un eccezionale contesto storico e politico-istituzionale. “Salus rei publicae suprema lex esto?”.** – 2.1. La sentenza 13 gennaio 2014, n. 1: uno spartiacque ermeneutico nella giurisprudenza costituzionale (anche in materia elettorale) e la perforazione di una «zona franca», passando per l’antico brocardo “*salus rei publicae suprema lex esto*”. – 2.2. La sentenza 9 febbraio 2017, n. 35: il crollo di un antico feticcio? L’accesso diretto alla Corte tra equilibri costituzionali da garantire e preziosi moniti al legislatore. – 2.2.1. Quadro politico-istituzionale. – 2.2.2. Ammissibilità della questione: l’azione di accertamento preventivo e considerazioni di carattere generale. – 2.2.3. Ragionamenti e prospettazioni della Consulta nel merito delle questioni. – 2.2.4. La constatazione finale della Corte e conclusioni. – **3. L’evoluzione del sistema politico-elettorale italiano.** – 3.1. La trasformazione della legge elettorale dalla Prima Repubblica allo scandalo di Tangentopoli (1983-1994). – 3.2. La seconda elezione maggioritaria e la stabilità del sistema politico. – 3.3. La terza elezione maggioritaria: il consolidamento del bipolarismo e l’alternanza al governo. – 3.4. Il sistema elettorale delineato dalla legge n. 270/2005 (cenni). – 3.5. Le elezioni proporzionali: dal bipolarismo frammentato al sistema tripolare. – **4. L’influenza dei sistemi elettorali sulla forma di governo parlamentare italiana.** – 4.1. Dinamismo e mutevolezza della forma di governo (a Costituzione invariata). – 4.2. L’epoca del sistema proporzionale in Italia. – 4.3. La svolta del maggioritario: i riflessi sulla forma di governo. – 4.4. Il passaggio ad un proporzionale (fortemente) corretto: la legge n. 270 del 2005 (c.d. “*Porcellum*”). – 4.5. L’esperimento non riuscito del c.d. *Italicum* (l. n. 52 del 2015) e la disciplina vigente.

1. LA NORMATIVA ELETTORALE NEL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO ELETTORALE ITALIANO

di *Valeria Bilotto e Anna Tocci*

1.1. Premessa

All’indomani della Seconda Guerra Mondiale, il legislatore italiano, chiamato a ridefinire l’ordinamento giuridico statale e i suoi valori, scelse di dotarsi di un sistema imperniato sulla tutela dell’uomo e delle sue libertà fondamentali e sulla tutela delle formazioni sociali ove si sviluppa la sua personalità.

Gli anni del fascismo avevano profondamente segnato il popolo italiano, desideroso di cancellare l’inconcepibile privazione di diritti, di dignità e di libertà subita. Il desiderio di riscatto si concretizzò nella scelta di un sistema democratico di designazione delle forze politiche che avrebbero dovuto dirigere il nuovo Stato italiano, permettendo in tal modo allo stesso popolo italiano di riconquistare lo “scettro” della titolarità e dell’esercizio della sovranità andato perduto.

Il corpo elettorale afferma così il suo essere condizione e premessa del procedimento di formazione politica, giacché interviene sia determinando chi assumerà il potere di direzione politica, sia, soprattutto, legittimando il vincitore della competizione elettorale attraverso lo strumento delle elezioni. La manifestazione di volontà del corpo elettorale è, come affermato da Mortati, «una sostanziale investitura, a favore delle forze politiche (i partiti) che hanno elaborato e si sono fatte portatrici del programma approvato dalla maggioranza, del potere di dare ad esso concreta attuazione».

A ben vedere, la sovranità popolare diviene il principio in base al quale ragionare per valutare la conformità delle soluzioni proposte dal legislatore nelle singole leggi ordinarie al medesimo principio.

Così ricostruita la sovranità, è indubbia l'essenzialità delle norme, costituzionali e legislative, che la concretizzano: l'art. 1, l'art. 48, l'art. 56 e l'art. 58 della Costituzione, chiedendo al legislatore il rispetto di uno standard per la regolazione delle procedure elettorali, sia per quanto attiene al sistema elettorale prescelto, sia per quanto riguarda lo svolgimento delle campagne elettorali e i meccanismi di competizione politica, rappresentano la traduzione pratica e l'applicazione reale di un principio, quello di sovranità appunto, altrimenti destinato a rimanere una mera enunciazione assiologica.

Ebbene, la forte interconnessione tra sovranità e sistema elettorale, l'essere l'uno la premessa dell'altro, ha generato, sin dai primi anni Novanta, una attenta riflessione del legislatore italiano, che si è sforzato di rendere il sistema elettorale il più compatibile possibile sia con l'evoluzione socio-politica della comunità dei cittadini, sia con l'imprescindibile quadro costituzionale.

E tuttavia, la nostra Carta costituzionale, diversamente da altre Costituzioni europee – come la Costituzione di Weimar, la Costituzione Spagnola, quella albanese dei primi anni Novanta – è silente in merito all'individuazione del sistema elettorale: il Costituente si è, cioè, limitato a non escludere nessuna possibile soluzione purché la stessa si collochi nel rispetto del principio di sovranità, della tutela delle minoranze linguistiche e purché la stessa rispetti la riserva di legge. In questo, invero, il legislatore costituzionale è stato chiaro e preciso: a intervenire sulla materia elettorale può essere solo una legge ordinaria. È una legge ordinaria che disciplina le modalità di esercizio del voto; è una legge ordinaria che designa il meccanismo attraverso cui i voti espressi si traducono in seggi; è una legge ordinaria che disciplina l'esercizio del diritto di voto dei cittadini all'esterno; è una legge ordinaria che disciplina le ragioni di incandidabilità e ineleggibilità.

Si delinea, pertanto, un sistema a cerchi concentrici: la costituzione, che detta i principi e le linee guida inderogabili; la legge elettorale, che opta per un sistema piuttosto che per un altro; e la legislazione di contorno, che delinea aspetti interconnessi con la materia elettorale, le campagne elettorali e il finanziamento.

1.2. Il quadro costituzionale

In sede di redazione della Carta costituzionale, il Costituente ha dovuto, su ogni tema, su ogni articolo, su ogni libertà, operare una scelta politico-giuridica: ha scelto di garantire le libertà fondamentali, ha scelto di bilanciare la compressione di alcuni diritti con un elevato standard di garanzie, ha scelto di escludere alcune materie dalla consultazione popolare, ha scelto di sottoporre la revisione della Carta ad un procedimento aggravato. Questione di scelte e di bilanciamento di principi e di valori.

E invero, con precipuo riguardo alla materia del sistema elettore, il Costituente ha volutamente scelto di non prendere posizione: indagando tra le norme della Carta costituzionale, in particolare leggendo in combinato disposto gli artt. 56 e 58, è, infatti, impossibile affermare se il costituente abbia optato per un sistema elettorale di tipo proporzionale, che maggiormente concretizzerebbe l'antico canone di giustizia distributiva e garantirebbe la rappresentanza delle minoranze negli organi rappresentativi, o di quello

maggioritario, che più assicurerebbe la governabilità e la stabilità politica della maggioranza. La scelta del Costituente fu, in sostanza, quella di non includere nel testo costituzionale alcun riferimento al sistema elettorale da adottare, sia per non vincolare le future Camere, sia per non costringerle ad una revisione del testo costituzionale nel caso intendessero, successivamente, adottare un sistema diverso¹.

Ciò non toglie che, nel corso dei lavori preparatori in Sottocommissione e nella Commissione dei Settantacinque, si auspicò l'adozione, per l'elezione della Camera, di un sistema proporzionale, al punto che l'Assemblea approvò un ordine del giorno, di equivalente tenore, presentato dall'On. Giolitti².

Va, peraltro, evidenziato che, secondo una parte della dottrina³, un'indicazione implicita a favore del sistema proporzionale si ricaverebbe proprio da alcuni principi e da alcune norme costituzionali.

Ad ogni modo, pur accogliendo la tesi della non costituzionalizzazione del principio proporzionale, il silenzio della Costituzione non può essere interpretato alla stregua di una delega in bianco al legislatore.

Questi, invero, non gode di una discrezionalità talmente piena da sentirsi libero di introdurre qualunque tipologia di metodo elettivo, essendo vincolato al rispetto di una serie di disposizioni costituzionali aventi l'indubbio connotato di principi supremi inderogabili, che, sinergicamente, tracciano quello che è stato definito il circolo virtuoso della democrazia.

Viene in rilievo, *in primis*, la “*grundnorm*” rappresentata dall'articolo 1: affermando che l'Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro, la cui sovranità appartiene al popolo che la esercita nei limiti e nei modi stabiliti dalla Costituzione, si dà atto del naturale allineamento dell'ordinamento italiano alla democrazia di tipo rappresentativo, secondo il modello della rappresentanza politica, fondato su elezioni periodiche, effettuate in condizioni di eguaglianza e libertà⁴.

Naturale svolgimento del principio democratico e di quello della sovranità popolare, diretto precipitato del primo, è l'eguaglianza del voto, desumibile dalla combinata lettura degli artt. 3 e 48 Cost. Infatti, l'art. 3 Cost., statuendo che tutti i cittadini hanno pari dignità e sono uguali senza distinzione e discriminazione alcuna, richiede al contempo che la Repubblica operi al fine di consentire l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese; l'art. 48, d'altro canto, detta gli *standards* in materia di esercizio del voto, che deve essere personale, eguale, libero e segreto, e, proprio in ossequio al principio di eguaglianza, prevede l'istituzione, presso

¹ M. MAGRINI, *Commento artt. 56 e 57*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Cedam, Padova, p. 558 e ss.

² Assemblea Costituente, seduta di martedì 23 settembre 1947, p. 435 ss. L'o.d.g. Giolitti recitava nel modo seguente: «L'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei Deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale».

³ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 849 ss. Sul punto v. anche: P. BARILE, *Corso di Diritto costituzionale*, II ed., Padova, Cedam, 1964, p. 92 ss.; G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 52 ss.; G. U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, n. 2/1994, p. 221 ss.

⁴ C. FUSARO – M. RUBECHI, *Art. 56*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, UTET, Torino, 2006, p. 1129 ss.

entrambe le Camere, di una circoscrizione Estero, alla quale sono assegnati alcuni seggi al fine di dare rappresentanza ai cittadini residenti all'estero.

Particolare rilievo assumono, inoltre, l'art. 51, in base al quale la Repubblica promuove, con appositi provvedimenti, le pari opportunità ai fini dell'accesso, in condizioni di eguaglianza, alle cariche elettive; e gli artt. 56 e 58 che declinano il principio dell'elezione a suffragio universale e diretto delle Camere e dell'elezione a base regionale del Senato⁵.

Gli artt. 3, 48, 51, 56, 57 e 58 Cost. rappresentano, in sostanza, il fulcro delle garanzie costituzionali in tema di sistema elettorale, l'epicentro da cui si propagano, in prospettiva strumentale, altri diritti idonei a realizzare le interazioni e la circolazione di idee ed opinioni necessarie per un efficace esercizio della sovranità informata: gli artt. 17, 18, 21 e 49 che, ciascuno con la propria specifica disciplina, consentono il concorso di gruppi di elettori o associazioni aventi la funzione pubblicistica di presentare candidati nella contesa al fine di determinare in senso sempre più preciso l'indirizzo politico dell'ordinamento.

Da ultimo, l'art. 72, comma 4, Cost. che, introducendo un'implicita riserva di legge e un'esplicita riserva d'assemblea, esclude la materia elettorale da quelle esaminabili con il procedimento semplificato e meno garantistico delle commissioni in sede legislativa e redigente.

Più problematico, invece, si è rivelato il rapporto con il referendum abrogativo. Nonostante, infatti, la materia elettorale non sia contenuta nell'elenco delle materie non sottoponibili a referendum ex art. 75 Cost., la Corte costituzionale ha allargato in via interpretativa le materie escluse da referendum anche alle c.d. leggi costituzionalmente necessarie, tra cui si fanno rientrare le leggi elettorali. Ciò non ha del tutto impedito la possibilità di sottoporre le leggi elettorali a referendum abrogativo, sebbene la Corte abbia aggiunto ulteriori requisiti di ammissibilità. Più nello specifico, la Corte ha ritenuto necessaria non solo la sussistenza dei generali requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità, ma ha affermato anche che la normativa di risulta non debba essere tale da causare «una paralisi, seppur temporanea, che l'incertezza relativa alle norme elettorali applicabili potrebbe determinare nel funzionamento di un organo costituzionalmente necessario⁶».

1.3. La legge organica

«Dopo la Costituzione, la più importante nell'ordine istituzionale è la legge elettorale. Con questa si dà vita, validità e moto agli organi rappresentativi di un paese, quali ne siano le forme e l'estensione che li configurano⁷».

La scelta del sistema elettorale, come anticipato *supra*, è, infatti, rimessa al legislatore statale, sulla base di quanto disposto dall'art. 117, comma 2, lettera f, Cost.

A partire dal 1946 e fino al 1993, lo svolgimento delle elezioni politiche italiane è stato regolato dalla legge proporzionale classica, per mezzo della quale tutti i partiti, anche quelli

⁵ T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1984, p. 43 ss.

⁶ C. cost. n. 43/1991.

⁷ L. STURZO, *Leggi elettorali e istituzioni democratiche*, prefazione al Codice elettorale, di M. CERUTTI, M. BIZZARRI, G. SCHEPIS, Casa editrice dei comuni, Empoli, 1951.

più piccoli, potevano godere di una, seppur esigua, rappresentanza in Parlamento, purché avessero raggiunto il minimo di voti previsto dalla legge.

L'introduzione della preferenza unica per l'elezione alla Camera grazie al referendum elettorale del 9 giugno 1991 e la successiva approvazione della legge Mattarella nel 1993, evidenziarono la scelta del legislatore per un sistema elettorale misto: l'assegnazione dei seggi avveniva per il 75% mediante l'elezione di candidati in collegi uninominali (il territorio nazionale è diviso in 475 collegi per la Camera e 232 per il Senato) ed in base ad un meccanismo maggioritario a turno unico; ad essere eletto era il candidato che avesse ottenuto la maggioranza relativa delle preferenze nel collegio (nessun candidato può presentarsi in più di un collegio); il restante 25% dei seggi veniva assegnato con metodo proporzionale, ma con sistemi di valutazione diversi tra Camera e Senato.

In particolare, alla Camera avevano diritto ad accedere alla suddivisione dei seggi le liste che raggiungevano la soglia di sbarramento fissata al 4%, seggi la cui spettanza avveniva tramite un meccanismo piuttosto farraginoso, integrato dal cosiddetto metodo dello scorporo, vale a dire una compensazione per i partiti minori che altrimenti sarebbero stati danneggiati dal sistema uninominale.

Al Senato, invece, il meccanismo di divisione dei restanti 82 seggi da assegnare avveniva tramite calcolo su base regionale, sicché in ogni singola regione venivano contati i voti di tutti i candidati perdenti, collegati a un gruppo regionale, e venivano assegnati i seggi a coloro i quali avessero ottenuto la migliore percentuale elettorale (utilizzando sempre il metodo dello scorporo).

Il suddetto sistema elettorale è stato, tuttavia, eliminato dalla Legge 270/2005 (legge Calderoli o c.d. "*Porcellum*"), che ha introdotto un sistema elettorale di tipo proporzionale corretto verso l'alto, con il premio di maggioranza, e verso il basso, con le soglie di sbarramento. Anche in questo caso vi era una differenziazione tra Camera e Senato.

Più nello specifico, per la Camera dei deputati il territorio nazionale era diviso in 27 circoscrizioni; le candidature potevano essere presentate da partiti politici singolarmente o in coalizione con altri partiti, indicando in quest'ultima ipotesi il nome del capo della coalizione; ogni lista presentava un numero di candidati "bloccato"; l'elettore non poteva esprimere alcun voto di preferenza; il riparto dei voti tra le varie liste avveniva con metodo proporzionale in ambito nazionale qualora una lista o una coalizione avesse conseguito un numero di seggi superiore a 340; ma, nel caso in cui tale condizione non si fosse avverata, la lista o coalizione che avesse conseguito il maggior numero di seggi, avrebbe ottenuto un premio di maggioranza che, indipendentemente dal numero di seggi effettivamente conseguito, attribuiva alla lista o coalizione 340 seggi.

Per quanto concerne il Senato, invece, i seggi erano ripartiti con metodo proporzionale su base regionale (1 per la Valle d'Aosta, 7 per il Trentino Alto Adige, 18 per le restanti regioni e 6 per la circoscrizione estero); il premio di maggioranza, diversamente da quanto disposto per la Camera, era attribuito regione per regione; erano previste soglie di sbarramento tali per cui non potevano accedere al riparto dei voti le liste indipendenti che avessero conseguito meno dell'8% dei voti validi su base regionale e le coalizioni che avessero conseguito meno del 20% dei voti validi su base regionale; in quest'ultimo caso potevano accedere al riparto le singole liste, interne alla coalizione, che avessero conseguito almeno il 3% dei voti validi su base regionale.

Senonché, nel gennaio 2014, la Corte costituzionale, con sentenza n. 1/2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale della legge, annullando il premio di maggioranza e introducendo la possibilità di esprimere un voto di preferenza.

La legge elettorale proporzionale così risultante, soprannominata "*Consultellum*", è ad oggi in vigore per l'elezione del Senato, mentre è stata utilizzata per l'elezione della Camera fino all'entrata in vigore, nel luglio 2016, della nuova legge elettorale, nota come "*Italicum*". Anche l'"*Italicum*" è stata soggetta alle censure della Corte costituzionale che è recentemente intervenuta con sentenza n. 35/2017, in parte modificando e in parte salvando il sistema, di cui meglio si dirà nel corso della trattazione.

La versione definitiva dell'"*Italicum*", così come modificato dalla Consulta, prevede la suddivisione del territorio nazionale in 100 collegi plurinominali; il premio di maggioranza di 340 seggi viene attribuito alla lista, non più alla coalizione, in grado di raggiungere il 40% dei voti al primo turno; qualora tale condizione non si dovesse avverare è previsto un secondo turno, un ballottaggio tra le due liste che abbiano ottenuto più voti; la lista che, al ballottaggio, ottiene più voti dell'altra si aggiudica il premio di maggioranza; fra il primo e il secondo turno non sono possibili apparentamenti o collegamenti di lista; la soglia di sbarramento è unica, pari al 3% su base nazionale per tutti i partiti, non essendo più previste le coalizioni; gli elettori possono esprimere sulla scheda elettorale due preferenze, obbligatoriamente di sesso diverso, pena la nullità della seconda preferenza; l'alternanza di genere è garantita, peraltro, dall'obbligo di designare capilista dello stesso sesso per non più del 60% dei collegi nella stessa circoscrizione e di compilare le liste seguendo l'alternanza uomo-donna.

1.4. La legislazione di contorno

La scelta del sistema democratico concretizzatasi nelle elezioni del 2 giugno del 1946 è stata sicuramente una scelta di futuro. Ma uno Stato non può considerarsi realmente democratico se le scelte sono destinate a rimanere mere promesse, meri programmi inattuati. È necessario assicurare una democrazia reale, concreta, compiuta e paritaria. E tale evoluzione non può che passare, anche, dal riconoscimento dell'uguaglianza sostanziale del diritto di elettorato, non solo attivo, ma anche e soprattutto, passivo tra uomini e donne.

Negli ultimi decenni, il dibattito sulla partecipazione attiva delle donne alla politica nazionale ha guadagnato un nuovo slancio, a fronte del grave ritardo che aveva contraddistinto le leggi ordinarie in merito nei primi anni successivi all'entrata in vigore della Carta costituzionale. Si tratta – come è stato acutamente sottolineato – di un problema non più di riconoscimento formale dei relativi diritti e libertà, ma di democrazia sostanziale, che va ben oltre i diritti delle sole donne, ancora sottorappresentate nelle assemblee elettive, negli organismi di governo e nei luoghi decisionali in genere. Non bisogna dimenticare che è lo stesso articolo 3, 2° comma della Costituzione ad imporre all'ordinamento di garantire – con l'introduzione di apposite misure antidiscriminatorie o azioni positive che incidano sulle cause di tale fenomeno – quella maggiore qualità democratica che discende dal riequilibrio della rappresentanza di genere nelle istituzioni pubbliche. La rappresentanza democratica, in sostanza, non può e non deve tollerare discriminazioni fondate sul sesso.

Lo spirito antidiscriminatorio ha recentemente ispirato la legge 6 maggio 2015, n. 52, di modifica del «Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei

deputati», la quale prevede un sistema di garanzie rivolte a riequilibrare la rappresentanza di genere. Le misure consistono nell'adozione della "doppia preferenza di genere" assistita da quote di riserva delle candidature per il sesso sottorappresentato. Si stabilisce, a pena d'inammissibilità delle liste, che: a) nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 50%; b) nei collegi plurinominali i candidati e le candidate siano collocati in lista in un ordine alternato; c) i candidati capolista dello stesso sesso non possano superare il 60% del totale in ogni circoscrizione. A norma dell'art. 1, comma 1, lett. i) la legge troverà applicazione solo a decorrere dal 1° luglio 2016 e, con essa, le suddette misure di riequilibrio della rappresentanza.

La *ratio* di assicurare una parità anche di opportunità in seno all'elettorato passivo, evitando cioè meccanismi distorsivi della competizione elettorale tra i candidati, ha ispirato anche il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, in materia di «Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati» e la più recente legge Severino e i successivi decreti attuativi, in particolare il d.lgs. n. 235/2012.

La Costituzione, all'art. 65, ha espressamente riservato alla legge la determinazione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità: per ragioni di garanzia, si volle infatti riservare al Parlamento, organo più rappresentativo del potere sovrano, la possibilità di limitare l'elettorato passivo attraverso l'istituzione delle cause di ineleggibilità. Si tratta di una situazione giuridica che impedisce al candidato di ricoprire un ruolo all'interno degli organi di rappresentanza politica; in altri termini, la causa di ineleggibilità è un impedimento giuridico a costituire un valido rapporto elettorale per chi si trova in una delle cause ostative previste dalla legge.

Trattandosi di eccezioni al generale e fondamentale principio di libero accesso, in condizione di eguaglianza, di tutti i cittadini alle cariche elettive, la Corte costituzionale ha precisato che il legislatore deve adottare un'accurata tecnica normativa, connotata da una determinatezza e una precisione tale da evitare, quanto più possibile, situazioni di incertezza che portino a soluzioni giurisprudenziali contraddittorie, limitative, in fatto, della proclamata pari capacità elettorale passiva dei cittadini.

La presenza di una causa di ineleggibilità, essendo una causa ostativa alla presentazione della candidatura, se accertata, ha l'effetto di invalidare l'elezione, ma non di impedire la candidatura stessa. In ciò consiste la differenza con la figura dell'incandidabilità: si tratta in questo caso, di impedimenti giuridici che precludono a monte al soggetto di concorrere nella competizione elettorale.

Sul punto fondamentale è la recente l. 6 novembre 2012, n. 190 («Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»), la legge Severino.

Esito di un travagliato *iter* legislativo, la legge Severino ha tentato di rispondere agli studi compiuti dall'UE e dall'OCSE in materia di corruzione che stimavano un costo per lo Stato italiano di 60 miliardi l'anno, pari al 3,8% del Pil (con una media UE dell'1%). In un rapporto, datato 2011, l'Italia figurava infatti come il terzo paese OCSE più corrotto, con un punteggio CPI (*Corruption Perception Index*) pari a 6.1 subito dopo Messico e Grecia. Il governo Berlusconi IV varò il 1° maggio 2010, su proposta del Ministro della giustizia Angelino Alfano, un disegno di legge contenente misure per la prevenzione e la

repressione della corruzione nella pubblica amministrazione italiana, disegno di legge approvato solo durante il Governo Monti, con l'apporto di alcune modifiche.

La legge, oltre ad avere un contenuto dispositivo immediato, come l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di redigere un piano di prevenzione per la corruzione e il conferimento alla CiVIT del ruolo di "Autorità Nazionale Anticorruzione", conferiva sette deleghe al governo italiano per redigere delle misure per la prevenzione e la repressione della corruzione nella pubblica amministrazione. In particolare, per i fini di cui ci si occupa, il governo italiano venne delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 28 novembre 2013), un decreto legislativo recante un testo unico della normativa in materia di incandidabilità a tutte le cariche pubbliche elettive e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e componente del consiglio di amministrazione di consorzi, dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, di aziende speciali e istituzioni nonché degli organi esecutivi delle comunità montane. Sicché il 6 dicembre 2012 il Consiglio dei Ministri emanò il d.lgs. 235/2012 («Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190»), in attuazione della delega di cui all'articolo 1, comma 63, della legge 190/2012.

Tra le tante novità, il decreto prevede l'incandidabilità alle elezioni politiche per coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, l'accertamento dell'incandidabilità in occasione delle elezioni politiche da parte delle giunte elettorali competenti e cancellazione dalla lista dei candidati e la durata di 6 anni dell'incandidabilità anche in assenza della pena accessoria, con l'aumento di 1/3 nel caso di abuso di potere.

Il decreto è stato fortemente criticato e accusato a più voci di incostituzionalità, tanto da richiedere l'intervento della Corte costituzionale. Con la sentenza n. 236/2015, la Consulta ha vagliato la legittimità costituzionale di alcune disposizioni della "legge Severino", dichiarando tuttavia la questione infondata nel merito, alla luce anche dei precedenti in materia.

Il Giudice delle leggi ha infatti sottolineato come l'applicazione delle cause ostative, ancorché si svolga con procedure complesse, non potrebbe avere «altra natura che quella di atto meramente dichiarativo e ricognitivo della situazione determinatasi, privo di qualsiasi elemento di carattere valutativo e discrezionale», derivando da un mero presupposto oggettivo come l'accertamento penale, cui è ricollegato il giudizio di indegnità morale. La ratio delle norme introdotte dal legislatore del 2012 è quella di predisporre strumenti idonei a tutelare «esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto presta servizio». La volontà è, pertanto, quella di predisporre un mezzo cautelare che, nelle more dell'accertamento giudiziale definitivo, consenta la salvaguardia del corretto funzionamento delle istituzioni, della libera determinazione degli organi elettivi, del libero esercizio del mandato elettorale, del buon andamento e della trasparenza delle amministrazioni pubbliche e, in generale, della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, principi, quest'ultimi, imprescindibili per uno stato costituzionale e democratico.

1.5. Il contenzioso elettorale

È ben noto che la semplice titolarità di un diritto è destinata a rimanere una mera enunciazione di principio se non accompagnata dalla previsione di meccanismi di azione *ad hoc*. E invero, l'universalità dell'affermazione può essere messa in discussione proprio con riferimento al contenzioso in materia elettorale, con precipuo riferimento alle elezioni della Camera e del Senato.

Parlando di contenzioso elettorale si fa riferimento a tutte quelle questioni concernenti il diritto a ricoprire e mantenere una carica elettiva, nonché tutte le controversie riguardanti la legittimità e la regolarità dei procedimenti elettorali e dei relativi risultati; si fa cioè riferimento a tutti gli «adempimenti inerenti, non solo alle operazioni di voto e di spoglio, ma anche al complessivo procedimento elettorale, successivi alla emanazione del decreto di convocazione dei comizi»⁸. La particolare delicatezza della materia, «il complesso dei diritti di rango costituzionale e degli interessi coinvolti»⁹, nonché «il particolare rilievo riconosciuto a tale procedura amministrativa»¹⁰ si riflettono nella specialità della disciplina processuale, a partire dal riparto tra le giurisdizioni.

Nell'affrontare tale ultima questione, dirimente è il contributo fornito dal codice del processo amministrativo, d.lgs. 104/2010, che, recependo l'avviso della prevalente giurisprudenza¹¹, individua il *discrimen* tra la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa in relazione alla natura della situazione giuridica soggettiva rispetto alla quale si invoca tutela in sede giurisdizionale: in tema di ineleggibilità, decadenza ed incompatibilità, facendosi questione di diritti soggettivi, sarà competente il giudice ordinario, pur essendo in presenza di un provvedimento amministrativo; diversamente, in tema di regolarità delle operazioni elettorali, essendo stabilita nel pubblico interesse, si fa questione di situazioni giuridiche soggettive qualificabili come interesse legittimo che rientrano nella giurisdizione di merito ex art. 126 c.p.a. del giudice amministrativo¹².

Il contenzioso elettorale è, dunque, un settore in cui «il riparto di giurisdizione avviene in base alla regola generale: diritti soggettivi–giudice ordinario, interessi legittimi–giudice amministrativo. Il criterio di individuazione delle situazioni giuridiche soggettive è quello: elettorato attivo e passivo/diritti soggettivi, operazioni elettorali/interessi legittimi»¹³.

Dalla mera lettura delle norme del codice del processo amministrativo è chiaramente evincibile come il legislatore ha volutamente escluso, tanto dalla giurisdizione ordinaria, quanto dalla giurisdizione amministrativa, le controversie relative al procedimento

⁸ R. ROLLI – F. GELSOMINO, *I contenziosi in materia elettorale alla luce delle più recenti evoluzioni legislative*, in www.giustamm.it, 2011.

⁹ R. ROLLI – F. GELSOMINO, *I contenziosi in materia elettorale alla luce delle più recenti evoluzioni legislative*, cit.

¹⁰ A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa: undicesima edizione*, Giappichelli, Torino, 2014.

¹¹ *Ex multis*, si vedano Cass. SS.UU., 27 gennaio 1999, n. 1; Cons. Stato, Sez. V, 3 novembre 2001, n. 5695; Cass. SS.UU., 4 maggio 2004, n. 8469; Cass. SS.UU., 29 ottobre 2007, n. 22640.

¹² A tal proposito, conviene riportare l'orientamento minoritario ma autorevole di F.G. SCOCA, *Riflessioni sulla giurisdizione esclusiva*, in *Giur. cost.*, 2010, che sostiene che il soggetto leso dagli atti del procedimento elettorale è in realtà titolare di un diritto soggettivo e, pertanto, l'attribuzione al giudice amministrativo può essere giustificato soltanto includendo tale materia nelle ipotesi di giurisdizione esclusiva, e non già di merito, come prescritto dal codice, in quanto in tale ambito si ha comunque riguardo ad una situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo.

¹³ R. DE NICTOLIS, *Giurisdizione ordinaria e pubblica amministrazione: limiti esterni*, in www.treccani.it/enciclopedia, 2013.

preparatorio per le elezioni politiche della Camera e del Senato. Invero l'art. 44 della legge delega n. 69/2009 aveva contemplato l'introduzione della giurisdizione, esclusiva, del giudice amministrativo dinanzi a tali tipi di controversie, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio per consentire la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni. Tuttavia, il Governo ha disatteso le indicazioni del Parlamento e ha rinunciato ad introdurre una giurisdizione del giudice amministrativo in materia, prediligendo, per contro, il rispetto dei tempi di svolgimento delle elezioni politiche ex art. 61 Cost. e confermando altresì, in *subiecta materia*, come affermato da autorevolissima dottrina¹⁴, il principio dell'autodichia.

La scelta del legislatore delegato è stata a lungo criticata dalla dottrina, che ha parlato di un *vulnus* in termini di effettività e pienezza di tutela giurisdizionale a danno dei soggetti coinvolti nel procedimento preparatorio per le elezioni politiche¹⁵: le Camere, a ben vedere, non possiedono il requisito fondamentale della terzietà, non essendo assolutamente indifferenti rispetto all'esito della controversia e, di conseguenza, «non può costituire garanzia d'imparzialità l'affidamento della tutela dei diritti di chi è stato escluso, a soggetti che hanno tutti quanti insieme interesse a mantenerlo "fuori" dalla competizione elettorale»¹⁶.

Sul tema è intervenuta l'ordinanza della Corte costituzionale 23 marzo 2006, n. 117: sollevato un conflitto di attribuzione al fine di sostenere la sussistenza della giurisdizione amministrativa, il Giudice costituzionale ha affermato che non rientra nel conflitto di attribuzione tra poteri la questione dei conflitti di giurisdizione, facendo proprio quanto già affermato dalla Corte di Cassazione (SS.UU., nn. 8118-8119 del 6 aprile 2006). In particolare, le Sezioni Unite avevano dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione, sia amministrativa che ordinaria, sulla base del rilievo che, ai sensi dell'art. 87 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, la Camera pronuncia giudizio definitivo su tutti i reclami presentati all'Ufficio centrale elettorale durante la "sua attività o posteriormente" e che, quindi, appartiene alla cognizione della Giunta per le elezioni della Camera stessa la convalida di tutte le operazioni elettorali comprese quelle di ammissione delle liste. La Corte di

¹⁴ A. MORCAVALLO, *Il riassetto del contenzioso elettorale nel codice del processo amministrativo*, in www.giustamm.it, 2010, «il giudizio attribuito agli organi interni di Camera e Senato, in ordine alla validità dei titoli di ammissione dei componenti delle Camere e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, previsto dall'art. 66 della Costituzione, doveva intendersi esteso alla "regolarità delle operazioni elettorali". Pertanto, pur riconoscendosi natura amministrativa agli atti degli Uffici elettorali circoscrizionali e centrali, pareva sussistere il difetto assoluto di giurisdizione, sia del giudice ordinario che del giudice amministrativo su tali atti, con riguardo in specie al regolare svolgimento delle operazioni elettorali ed a quelle attività che precedevano la convalida degli esiti delle elezioni, la cui attribuzione era rimessa a ciascuna Camera, con un giudizio definitivo sui reclami avverso la ricusazione delle liste e sugli effetti di questi provvedimenti in ordine alla convalida stessa delle elezioni. La tesi secondo cui l'autodichia di ciascuna Camera si estendeva all'accertamento della legittimità di tutte le operazioni elettorali e, quindi, anche a quelle ricomprese nella fase precedente lo svolgimento della competizione elettorale vera e propria e in quella successiva, trovava conforto nella stessa disciplina legislativa, secondo cui effettivamente la verifica della regolarità delle operazioni elettorali doveva avere inizio dalla fase dell'indizione dei comizi e doveva terminare con la proclamazione degli eletti». Dello stesso avviso anche A. DE CICCO, *La disciplina del contenzioso nelle operazioni elettorali alla luce delle norme del Codice del processo amministrativo*, in *FiloDiritto*, 2011.

¹⁵ E. ROMANO, *Il contenzioso in materia elettorale*, in G. P. CIRILLO (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo, volume quarantaduesimo, il nuovo diritto processuale amministrativo*, Cedam, Padova, 2014.

¹⁶ A. MORCAVALLO, *Il riassetto del contenzioso elettorale nel codice del processo amministrativo*, cit.

Cassazione, recependo l'interpretazione estensiva dell'art. 66 della Costituzione, nel senso che la competenza delle Camere riguarda la cognizione sull'intero procedimento elettorale, compreso quello c.d. preparatorio relativo all'ammissione delle liste e delle candidature, ha inteso garantire la prerogativa dell'art. 66 Cost. nel significato tradizionale di una convalida necessaria ed ufficiosa che si esercita su tutti i risultati elettorali, anche indipendentemente dall'esistenza di denunce. L'art. 87 del D.P.R. n. 361 del 1957, poi, limita la cognizione attribuita alla Camera soltanto alle contestazioni (alle proteste e, in generale, a tutti i reclami), senza alcun riferimento anche ai ricorsi, espressamente, invece, indicati dall'art. 23 quali modalità tipiche per attivare il rimedio, altrettanto tipico, del giudizio sull'ammissione delle liste. Da qui la ripartizione delle competenze, tra l'Ufficio centrale nazionale (al quale sarebbe riservato il giudizio sull'ammissione delle liste ex artt. 22 e 23) e la Camera, chiamata a pronunciarsi sui reclami (e non sui ricorsi) che caratterizzerebbero, anche per l'espressa terminologia utilizzata, soltanto la fase di scrutinio.

Successivamente, la Corte costituzionale è nuovamente intervenuta con sentenza n. 236 del 2010, nella quale, incidentalmente, fa riferimento al tema delle elezioni politiche. Nel punto 3.2 si affronta il problema del mancato esercizio della delega recata dall'art. 44 comma 2 lett. d) L. n. 69 del 2009, che prevedeva l'introduzione della tutela giurisdizionale amministrativa per il contenzioso pre-elettorale politico. L'art. 61 Cost., come rileva la Corte, non afferma espressamente un principio di speditezza, né tanto meno una prevalenza di detto principio sul diritto garantito dagli artt. 24 e 113 Cost., a una tutela giurisdizionale piena e tempestiva contro gli atti della P.A. Il mancato esercizio di una delega è, però, incostituzionale quando si pone in contrasto con i principi e i fini di quest'ultima (Corte cost. sentenze nn. 218 del 1987, 41 del 1975, 149 del 2005), e ciò comporta un dubbio di legittimità del decreto legislativo n. 104 del 2010, che non ha dato attuazione alla delega, eludendo il fine della norma che delegava il Governo ad introdurre «la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni» (principio egualmente ripreso anche in Corte costituzionale sent. n. 259 del 2009). Gli artt. 140-145 dello schema di codice elaborato dalla Commissione speciale, che sostituivano alla tutela amministrativa degli uffici elettorali quella del giudice amministrativo, peraltro con rito altrettanto celere, non avrebbero presentato da questo punto di vista alcun profilo di illegittimità costituzionale.

2. IL RUOLO DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN MATERIA ELETTORALE: DAI SESSANT'ANNI DI «ZONA FRANCA» AL «CALDO TRIENNIO» 2014-2017, PASSANDO PER UN ECCEZIONALE CONTESTO STORICO E POLITICO-ISTITUZIONALE. «SALUS REI PUBLICAE SUPREMA LEX ESTO?»*

di *Giuseppe Mandanici e Matteo Terzi*

2.1. La sentenza 13 gennaio 2014, n. 1: uno spartiacque ermeneutico nella giurisprudenza costituzionale (anche in materia elettorale) e la perforazione di una «zona franca», passando per l'antico brocardo "salus rei publicae suprema lex esto"

Che il 2014 abbia segnato, nel tragitto che la Corte costituzionale è andata costruendosi in questi sessantuno anni di attività, uno spartiacque di indubbio rilievo ermeneutico è assunto largamente condiviso nella giuspubblicistica, essendosi sempre pacificamente ritenuto, nell'arco temporale antecedente la pubblicazione della «storica»¹⁷ – «fors'anche epocale»¹⁸ – sentenza n. 1 di detto anno, che una questione relativa alla legittimità costituzionale del sistema elettorale *stricto sensu* sarebbe stata destinata ad arenarsi sul terreno delle stringenti regole procedurali che presidiano il canale d'accesso, in via incidentale, al Giudice delle leggi.

Una convinzione interpretativa, quella testé menzionata, che aveva, invero, radici storiche molto profonde, risalendo agli inizi degli anni Cinquanta – allorquando, com'è noto, le previsioni costituzionali relative all'istituzione dell'organo di garanzia costituzionale non avevano ancora trovato attuazione – l'elaborazione teorica di quell'illustre Autore, quale fu Carlo Lavagna, che, già a quel tempo, ebbe a evidenziare, in ottica prognostica, le difficoltà che, nell'avvenire, sarebbero venute a frapporsi con riguardo alla possibilità di investire la Corte di questioni relative, giustappunto, alla materia elettorale nazionale¹⁹. Difficoltà le quali, commiste al disposto letterale di cui all'art. 66 Cost. – a tenore del quale «*Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità*» – e alla relativa esegesi estensiva fornita dalla giurisprudenza comune²⁰, avrebbero poi, effettivamente, caratterizzato il dipanarsi di un ampio segmento della vicenda repubblicana, fino alla svolta dello scorcio storico più recente²¹.

Orbene, se una siffatta raffigurazione diacronica, sinottica ma di lungo periodo, consente di cogliere, *ex se*, l'afflato innovativo sortito dalla sentenza 13 gennaio 2014, n. 1 – non a caso, unanimemente ritenuta una delle pronunce più rilevanti nella storia della giustizia costituzionale italiana²² –, v'è anzitutto da indagare, in chiave sincronica, quali siano stati i

* Pur essendo il presente lavoro frutto della riflessione congiunta degli Autori, a G. Mandanici è riconducibile la redazione del § 2.2, con annessi sottoparagrafi, e a M. Terzi la redazione del § 2.1.

¹⁷ Così, tra gli altri, G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in *Nomos*, n. 3/2013, p. 2 e, da ultimo, G. TARLI BARBIERI, *Verso una nuova (ennesima) legge elettorale? Il "seguito" della sent. 35/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017, p. 2.

¹⁸ Così, P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n. 1 del 2014, della corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2013, p. 1.

¹⁹ Si veda, sul punto, C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1952, p. 851.

²⁰ In argomento, si consulti, per una trattazione esaustiva, C. PADULA, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in *Consulta online*, 2013.

²¹ Asseriscono la «svolta» anche S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 472.

²² A parer di G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, n. 3/2014, p. 2960, trattasi della decisione «forse [...] più creativa tra tutte quelle prese dalla Corte costituzionale nei quasi sessant'anni di attività».

fattori causali che abbiano indotto la Corte costituzionale a squarciare il velo della presunta intangibilità della disciplina d'elezione delle Camere ad opera di organi differenti dal Parlamento²³, e a censurare *parte*²⁴ delle disposizioni introdotte dalla vituperata legge 21 dicembre 2005, n. 270 – recante «*Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*» e *vulgo* nota con un latinetto frutto dell'immensa fantasia italiana.

In tale prospettiva, è senz'altro da rimarcare, per l'indubbia *vis* da esso verosimilmente spiegata, il carattere eccezionale del contesto politico-istituzionale nell'alveo del quale la pronuncia della Corte venne a situarsi: un contesto che, politicamente, si caratterizzava per la terza applicazione, inveratasi nel febbraio 2013, del sistema elettorale disegnato dalla legge Calderoli, il quale, proprio in quell'occasione, aveva portato alla luce, in tutta la sua drammaticità²⁵, quei nitidi problemi di legittimità costituzionale ch'esso, fin dall'origine, aveva palesato e che, segnatamente, il coevo dibattito costituzionalistico non aveva ommesso di evidenziare²⁶; correlativamente, non può essere taciuto il tentativo di dialogo che, all'interno delle fisiologiche dinamiche istituzionali e nel pieno rispetto del ruolo che compete *ex Constitutione* al Parlamento, l'organo di garanzia costituzionale s'era adoperato a tessere con l'organo titolare del potere legislativo, segnalando a quest'ultimo, mediante *obiter dicta* contenuti nelle pieghe di due deliberazioni – rese in sede di giudizio di ammissibilità di referendum – del 2008, «l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza [sia alla Camera che al Senato] al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi»²⁷.

Moniti che, nuovamente reiterati, per via giurisprudenziale, nel corso del 2012²⁸, sono rimasti notoriamente inascoltati da parte delle due Assemblee parlamentari, seguitanti nella

²³ In tal senso, F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull'equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in www.forumcostituzionale.it, 7 febbraio 2014, p. 1.

²⁴ È ampiamente nota la necessità, ribadita dalla costante giurisprudenza costituzionale, che una declaratoria di illegittimità costituzionale relativa alla materia elettorale in senso stretto lasci sopravvivere una normativa di risulta autoapplicativa, «complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo». Le leggi elettorali sono, infatti, «costituzionalmente necessarie», in quanto «indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali» [...], dovendosi inoltre scongiurare l'eventualità di «paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.»: cfr. Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 6.

²⁵ Si ricordi, infatti, che gli esiti di quella tornata elettorale consegnarono la Camera alla coalizione di centrosinistra, attraverso l'assegnazione di 340 seggi, a fronte di una percentuale di voti ottenuti, a livello nazionale, pari al 29.55%; al Senato, invece, la medesima coalizione ha ottenuto un numero di parlamentari – precisamente: 113 – insufficiente a concedere la fiducia al Governo: al riguardo, si rimanda, *funditus*, a F. BIONDI-G. RIVISECCHI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in S. SICARDI-M. CAVINO-L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 187.

²⁶ Si fa rinvio, particolarmente, a R. BALDUZZI-M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, n. 6/2005, p. 5179, a F. LANCHESTER, *L'ascia e il bulino*, in www.federalismi.it, n. 6/2006 e ad A. PERTICI-E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in www.forumcostituzionale.it, 23 gennaio 2006.

²⁷ Corte costituzionale, sentenza 30 gennaio 2008, n. 15, *Considerato in diritto*, n. 6.1 e sentenza 30 gennaio 2008, n. 16, *Considerato in diritto*, n. 6.1.

²⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 24 gennaio 2012, n. 13, *Considerato in diritto*, n. 3.

loro colpevole inoperosità²⁹ non soltanto innanzi alle chiose che l'allora Presidente Franco Gallo, in occasione della relazione annuale tenutasi a Palazzo della Consulta in data 12 aprile 2013, ebbe a esplicitare – ricordando *expressis verbis* come le esortazioni della Corte a che il legislatore modificasse una normativa ritenuta in contrasto con la Costituzione non equivalessero al «mero auspicio ad un mutamento legislativo», ma costituissero, al contrario, «l'affermazione [...] che, in base alla Costituzione, il legislatore è tenuto ad intervenire in materia»³⁰ –, ma financo a seguito dell'icastica sollecitazione impressa nel discorso d'insediamento pronunciato, il 22 aprile 2013 al Parlamento in seduta comune, dal rieletto Capo dello Stato, Giorgio Napolitano³¹.

Chiariti, dunque, sia pure in lapalissiani termini congetturali, gli eccezionali fattori causali che paiono concorrere a spiegare l'intervento del Giudice costituzionale e la sua brusca oscillazione – per riprendere quella celebre bipartizione che si deve all'autorevole riflessione di Enzo Cheli – verso l'anima più prettamente “politica”, merita ricostruire il composito tessuto argomentativo della sentenza n. 1 del 2014, esso tracciando talune nitide coordinate cui, *pro futuro*, dovrebbe attingersi – l'utilizzo del condizionale è imposto dalle notorie recenti vicende relative alla legge 6 maggio 2015, n. 52, alla disamina delle quali è precipuamente dedicato il paragrafo che segue – nella configurazione di una nuova disciplina d'elezione delle Camere³²; con l'avvertenza di precisare, fin da ora, che è proprio alla luce dell'eccezionalità di quel quadro storico dianzi tratteggiato che, a sommosso avviso di chi scrive, occorre inquadrare ciascuna delle tre grandi macroaree nelle quali è possibile scindere l'articolato impianto motivazionale sviluppato dalla Corte: ammissibilità, primieramente, merito, secondariamente, e, infine, effetti spiegati dalla pronuncia *de qua* – partizione, quest'ultima, sulla quale non si porrà attenzione nel prosieguo dell'esposizione, a cagione della limitata estensione del contributo.

In particolare, per quanto concerne la *vexata quaestio* relativa all'ammissibilità della questione sollevata dalla Suprema Corte di cassazione – profilo, com'è evidente, passibile di originare un significativo impatto sistemico sull'intero impianto del giudizio in via incidentale³³ – pare difficile, nonostante le antitetiche posizioni emerse nel dibattito dottrinale, tutte autorevolmente sostenute³⁴, asseverare la presenza del presupposto

²⁹ Parla, plasticamente, di «sonno ipnotico» del Parlamento M. DOGLIANI, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giur. cost.*, n. 1/2014, p. 670.

³⁰ *Relazione del Presidente Franco Gallo nella riunione straordinaria del 12 aprile 2013*, punto 4 del documento, in www.cortecostituzionale.it.

³¹ Cfr. *Messaggio del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al Parlamento nel giorno del giuramento*, Aula della Camera dei deputati, 22 aprile 2013, in www.presidenti.quirinale.it: «Imperdonabile resta la mancata riforma della legge elettorale del 2005 [...], [che] ha prodotto una gara accanita per la conquista, sul filo del rasoio, di quell'abnorme premio, il cui vincitore ha finito per non riuscire a governare una simile sovra-rappresentanza in Parlamento».

³² A tal proposito, risulta quasi pleonastico rammentare l'ampia discrezionalità che è riconosciuta al legislatore relativamente alla scelta del sistema elettorale: sulla quale, comunque, vedi *infra*.

³³ Sottolineano, tra gli altri, la portata dirompente della pronuncia A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014 e S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014.

³⁴ Nel senso dell'inammissibilità della questione, si vedano, *ex plurimis*, i seguenti Autori: A. ANZON DEMMIG, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per*

dell'incidentalità della *quaestio* promossa, essendo più agibile registrare, piuttosto, una comunanza di latitudine tra il *petitum* del giudizio radicato dinanzi al giudice *a quo* e la questione di legittimità veicolata al Giudice costituzionale, cui s'addiziona la problematicità nell'individuare quella necessaria ulteriore decisione del giudice rimettente, protesa alla realizzazione dell'interesse ivi dedotto; di tal ch , il giudizio principale azionato dai ricorrenti, per il tramite di una singolare azione principale di accertamento³⁵ – peraltro, esperita dalla parte attrice all'infuori di una concreta controversia sorta in occasione dell'applicazione della legge censurata –, sembrerebbe costruito artificialmente, in guisa da conseguire l'accesso alla Corte costituzionale e la conseguenziale declaratoria d'incostituzionalit  della legge medesima³⁶, cos  disvelandone tutta la intrinseca pretestuosit ³⁷.

Non a caso – anzi, significativamente –, all'interno della corposa trama argomentativa protesa a valicare i dubbi di ammissibilit ³⁸, l'argomento principe addotto dalla Corte affonda le proprie radici nella «peculiarit » e nel «rilievo costituzionale» del «diritto

coprire una “zona franca” del giudizio di costituzionalit ), in *Nomos*, n. 1/2013; P. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos*, n. 1/2013 ed E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di «supplenza» alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013. In senso contrario, si consultino, invece, *ex multis*, G. AZZARITI, *Lo spazio tecnico e l'opportunità politica per un mutamento di giurisprudenza*, in *Nomos*, n. 1/2013; A. CERRI, *Ci sar  pure un giudice e Berlino! Il mugugno di Postdam e la legge elettorale*, in *Nomos*, n. 1/2013 e C. PADULA, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalit  nel giudizio di costituzionalit *, cit.

³⁵ Non pare inutile ricordare che detta azione di accertamento era stata esperita innanzi al Tribunale di Milano da parte di alcuni cittadini elettori, i quali avevano convenuto in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'interno, lamentando di non aver potuto – nelle elezioni politiche del 2006 e del 2008 – e di non poter esercitare – nelle elezioni future – il proprio diritto di elettorato attivo in senso conforme ai principi costituzionali del voto «*personale ed eguale, libero e segreto*» e «*a suffragio universale e diretto*», a cagione delle modalit  di voto configurata dalla legge n. 270 del 2005. Il Tribunale, prima, e la Corte d'appello, poi, avevano ritenuto manifestamente infondate le doglianze formulate in relazione alla predetta legge, donde la proposizione del ricorso per cassazione, nel corso del quale   stata sollevata l'ordinanza di rimessione che ha originato il giudizio costituzionale *de quo*.

³⁶ Sicch , sostanzialmente, si sarebbe in presenza di una *lis ficta* nel significato ristretto proposto da M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Cedam, Padova, 1984, p. 112, ovvero sia di una lite che, «pur coinvolgendo autentiche situazioni soggettive di singoli, ha per oggetto soltanto il dubbio di costituzionalit , si che l'apertura del giudizio principale non vale che da mero espediente per ottenere l'accesso alla Corte, precluso a chi agisse in via diretta».

³⁷ Cid , peraltro, come nota R. BIN, «*Zone franche” e legittimazione della Corte*», in www.forumcostituzionale.it, 5 maggio 2014, p. 2, sembrerebbe trovare una conferma nella lettura della sentenza 16 aprile 2014, n. 8878 – emanata dalla Prima Sezione Civile della Corte di cassazione a seguito della pronuncia della Corte costituzionale qui in commento –, dal dispositivo della quale si legge, se si eccettuano le determinazioni relative alla condanna alle spese processuali, esclusivamente quanto segue: «La Corte [...] dichiara che i ricorrenti non hanno potuto esercitare il diritto di voto nelle elezioni per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, svoltesi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 270/2005 e sino alla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, secondo le modalit , previste dalla Costituzione, del voto personale, eguale, libero e diretto». Parrebbe, dunque, che la pronuncia conclusiva del giudizio *a quo* sia meramente ricognitiva dell'effetto ripristinatorio gi  prodotto dalla sentenza costituzionale, onde la sostanziale sovrapposizione tra accertamento del giudice e accertamento della Corte.

³⁸ Sia consentito notare che, a sommosso avviso di chi scrive, la voluminosit  della pronuncia in ordine all'ammissibilit  delle questioni assume un particolare significato se filtrata alla luce dell'assenza di una specifica eccezione di inammissibilit , resa *de facto* impossibile dalla mancata costituzione, in giudizio, del Presidente del Consiglio dei ministri.

oggetto di accertamento»³⁹, ciò che, di per sé, renderebbe intollerabile che, di fronte a lesioni dirette, da parte del legislatore, di valori costituzionali primari – com'è, precisamente, pel diritto fondamentale di voto, l'esercizio del quale è intimamente connesso con il funzionamento di un assetto democratico-rappresentativo –, il meccanismo dell'incidentalità possa costituire un insormontabile scoglio alla rimozione di tali lesioni da parte dell'organo custode della legalità costituzionale dell'ordinamento, diversamente creandosi una «zona franca nel sistema di giustizia costituzionale», oltre che un «*vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato»⁴⁰.

Purtuttavia, nonostante che, sotto il profilo sostanziale e nella prospettiva cristallizzata dall'antico brocardo “*salus rei publicae suprema lex esto*”, un argomento di tal fatta possa apparire maggiormente comprensibile – sino a (quasi) giustificare, nell'ottica dell'opportunità politico-costituzionale, l'estensione della tutela giurisdizionale della legalità costituzionale, in tema, soprattutto, di garanzia di diritti fondamentali – è altrettanto evidente, sul terreno più propriamente giuridico delle regole procedurali che sorvegliano l'ingresso incidentale al Giudice delle leggi, come la forgiatura di un nuovo rimedio processuale – *melius*: forma di accesso – per via pretoria, appalesi un attrito, in primo luogo, con quanto è testualmente scolpito nel *corpus* della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, che, certamente, non contempla l'utilizzazione surrettizia di un accesso (quasi-)diretto, “mascherato” da giudizio incidentale di legittimità costituzionale⁴¹, e, in second'ordine, con la riserva di legge costituzionale codificata dall'art. 137 Cost. relativamente a «*le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale*».

Premesso l'anzidetto, e volgendo ora lo sguardo alla sfera del merito, non v'è dubbio che la pronuncia in esame si stagli, con preminenza, nell'orizzonte della legislazione elettorale di disciplina del rinnovo dell'organo parlamentare, essa avendo enucleato, *in subiecta materia*, delle imprescindibili coordinate costituzionali: ci si riferisce, anzitutto, alla necessità di garantire – nel delicato dosaggio tra rappresentatività e governabilità che permea gli equilibri di una qualsiasi legge elettorale, la costruzione della quale è da ricondurre alla «discrezionalità» delle Camere⁴² – la tutela dell'eguaglianza del voto,

³⁹ Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 2.

⁴⁰ Giova accludere, sul punto, per completezza, Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 2: «Per di più, nella fattispecie qui in esame, la questione ha ad oggetto un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione, il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme [...]. [...] Nel quadro di tali principi, le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili, anche in linea con l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato».

⁴¹ Similmente, A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, cit., p. 2.

⁴² Al riguardo, è la stessa Corte, in adesione al più diffuso orientamento dottrinario, a ricordare come la Costituzione non imponga l'adozione di uno specifico sistema elettorale, essa riconducendo piuttosto alla «discrezionalità» del legislatore ordinario la configurazione del sistema ch'egli reputi «più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico» (Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 3.1).

nonché del principio di rappresentanza democratica, i quali, contrariamente al perseguimento della stabilità governativa, mero «obiettivo di rilievo costituzionale»⁴³, rappresentano non soltanto dei fondamentali ineludibili principi costituzionali, l'osservanza dei quali è scrutinabile con le ottiche della proporzionalità e della ragionevolezza⁴⁴, ma finanche le fondamenta sulle cui basi si edifica l'intera architettura del vigente ordinamento repubblicano.

Sicché è da ritenersi *contra Constitutionem* – per lesione degli artt. 1, co. secondo, 3, 48, co. secondo, e 67 – l'attribuzione, nelle intelaiature del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, così come modificate ad opera della legge n. 270 del 2005, di un premio di maggioranza, alla lista o alla coalizione di liste – che abbia raggiunto, s'intende, la più elevata cifra elettorale a livello nazionale –, in assenza della previsione di una soglia minima di voti o di seggi al conseguimento della quale subordinarlo⁴⁵, perché incompatibile, per l'appunto, con il principio costituzionale di eguaglianza del voto, stante l'eccessiva sovra-rappresentazione della lista (o della coalizione di liste) di maggioranza relativa – tradotta, dalla Corte, in termini di «distorzione fra voti espressi ed attribuzione di seggi» – ch'esso determina; sovra-rappresentazione che, vieppiù, principia una irragionevole compressione della rappresentatività delle Assemblee parlamentari, generando quella «eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica» – che il collegio costituzionale colloca «al centro» del sistema costituzionale di democrazia rappresentativa e del regime di governo parlamentare tratteggiato dalla Carta fondamentale – e la «volontà» del corpo elettorale che si palesa discordante con i principi costituzionali a mente dei quali le Camere sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale, *ex art. 67 Cost.*, ed espressione diretta «del voto e quindi della sovranità popolare» (art. 1 Cost.)⁴⁶.

A un siffatto ordine di considerazioni, s'addiziona, poi, con precipuo riguardo alla disciplina elettorale del Senato della Repubblica – recata dal succitato decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, nel testo conseguente alle modificazioni adottate con la legge Calderoli –, la complessiva «inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito» e, in definitiva, il tradimento del fine stesso – propriamente: la «stabilità della maggioranza parlamentare e del governo» – della progettazione di un sistema elettorale che prevede l'attivazione di un congegno premiale: invero, l'articolato scolpito nella legge n. 270 del 2005, giacché stabiliva che l'eventuale premio di maggioranza fosse su scala regionale, produceva l'effetto pel quale l'eventuale maggioranza in seno all'Assemblea del

⁴³ Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 3.1.

⁴⁴ Invero, nonostante che, come ricordato pocanzi, la Carta repubblicana del 1948 non imponga al legislatore ordinario un determinato modello di sistema elettorale, s'impone di annotare che detto sistema, «pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole» (Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 3.1).

⁴⁵ Segnatamente, la dichiarazione d'illegittimità costituzionale ha interessato l'art. 83, co. I, n. 5, e co. II, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 («Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»), nonché l'art. 17, co. II e IV, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 («Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica»), nei testi rispettivamente risultanti dalle modifiche apportate dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270, in relazione, giustappunto, al premio di maggioranza.

⁴⁶ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 3.1.

Senato era il «risultato casuale di una somma di premi regionali», solo ipoteticamente aderente al consenso attribuito ai competitori elettorali a livello nazionale; con ciò favorendo, di riflesso, la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami di cui si compone il Parlamento, «pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea»⁴⁷.

Altresì inconciliabili con l'ordito costituzionale – per appurata lesione degli artt. 56, co. primo, 48, co. secondo, e 49 – si mostrano, poi, quelle disposizioni, introdotte dalla legge n. 270⁴⁸, che disciplinano le modalità di espressione del voto «non consentendo all'elettore di esprimere alcuna preferenza, ma solo di scegliere una lista di partito»⁴⁹; e ciò in virtù del fatto che, secondo la ricostruzione fatta propria dal Giudice costituzionale, cotali disposizioni, là dove stabiliscono che il voto espresso dall'elettore, destinato a determinare per intero la composizione dell'organo parlamentare, sia un voto per la scelta della lista, escludono ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti: quest'ultima, così, finiva per dipendere – oltreché dal risultato elettorale conseguito dalla lista di appartenenza e, dunque, dall'ammontare dei seggi ad essa spettanti – «dall'ordine di presentazione dei candidati»⁵⁰ in seno alla lista stessa, con una evidente prevalenza assicurata alle scelte degli apparati dirigenti delle singole forze politiche circa la determinazione del novero dei futuri parlamentari. Se a ciò si somma, inoltre, la notevole ampiezza delle circoscrizioni elettorali, da cui discende un alto numero di seggi da assegnare, con conseguenti liste di decine di candidati che, data l'ampiezza, non possono trovare posto nella scheda, ben si comprende la condizione di subalternità, in termini anche di mera consapevolezza, in cui la scrutinata disciplina poneva il cittadino elettore rispetto alle decisioni di partito⁵¹.

Cosicché, in definitiva, «alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini», ciò che, di prim'acchito, finisce per ferire la «logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione»⁵² e, in via consequenziale, determina l'introduzione manipolativa della preferenza unica nell'intreccio normativo della legge n. 270 del 2005.

2.2. La sentenza 9 febbraio 2017, n. 35: il crollo di un antico feticcio? L'accesso diretto alla Corte tra equilibri costituzionali da garantire e preziosi moniti al Legislatore (di G. Mandanici)

2.2.1. Quadro politico-istituzionale

⁴⁷ Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 4.

⁴⁸ La pronuncia d'incostituzionalità ha investito, precisamente, gli artt. 4, co. II, e 59 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nonché l'art. 14, co. I, del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 («*Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*»), nei testi rispettivamente novellati dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270, «nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati».

⁴⁹ Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 5.

⁵⁰ Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 5.1.

⁵¹ Così, P. CARNEVALE, *Il Parlamento*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 278.

⁵² Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 5.1.

La sentenza del 9 febbraio 2017, n. 35, si inserisce in un quadro politico-istituzionale alquanto complicato. Poche settimane prima, infatti, si era tenuto il referendum che aveva bocciato la proposta di riforma costituzionale; restava in piedi, tra le altre cose, un bicameralismo paritario ed un Senato eletto direttamente dai cittadini⁵³.

A ben vedere, la Corte costituzionale non è stata condizionata nel proprio giudizio dall'esito del referendum, limitandosi a constatare nel punto 15.2 del *Considerato in diritto*, su cui ritorneremo in conclusione, che la legislazione elettorale di Camera e Senato deve consentire la formazione di maggioranze omogenee⁵⁴.

2.2.2. Ammissibilità della questione: l'azione di accertamento preventivo e considerazioni di carattere generale

La sentenza n. 35/2017 può considerarsi il diretto precipitato del ragionamento logico seguito dalla Corte costituzionale nella, già analizzata, sentenza n. 1/2014: in scia con la citata sentenza, la Corte si dedica primariamente al vaglio di ammissibilità della questione, attenzionando particolarmente il requisito dell'interesse ad agire.

Già nel 2014, la Corte aveva pacificamente ammesso l'azione di accertamento come mezzo di accesso alla giurisdizione costituzionale; e tuttavia, con la sentenza di cui ci si occupa, si consente un'azione di accertamento preventiva, ammettendo un sindacato di legittimità su una legge che non aveva avuto ancora alcuna applicazione⁵⁵.

L'argomento è stato sostenuto con forza dall'Avvocatura dello Stato che sottolineava come la lesione dei diritti costituzionali dei ricorrenti, in particolare l'art. 48 Cost., non si era assolutamente verificata. Sul piano strettamente giuridico tale tesi non teneva conto di alcune considerazioni: *in primis* della differenza ontologica che esiste tra entrata in vigore di una legge e applicabilità di una sua specifica disposizione; *in secundis* dell'irrelevanza della verifica dell'attualità e dell'immediatezza della lesione del diritto in un giudizio d'accertamento, a fronte della rilevanza dell'attualità del pregiudizio, essendo sufficiente che il diritto azionato si trovi in uno stato d'incertezza oggettiva e di pericolo imminente sulla sua esistenza e sulla sua effettiva portata.

Ma è sul piano istituzionale che la tesi dell'Avvocatura mostrava la sua assoluta debolezza: qualora, infatti, fosse stata avallata dalla Corte, si sarebbe consentito ad una legge elettorale (incostituzionale) di esplicare i suoi effetti, prima di poterla contestare, facendo così sparire, dal panorama dello stato di diritto, il principio dell'effettività della tutela costituzionale.

⁵³ La legge 52/2015 (meglio nota coll'appellativo "*Italicum*") riguarda solo il sistema elettorale della Camera dei Deputati; risulta, quindi, essere molto sconnessa dal piano vigente perché nasce come legge elettorale attuativa di una riforma costituzionale non andata a buon fine a seguito della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016.

⁵⁴ R DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in www.federalismi.it, n. 4/2017, p. 3.

⁵⁵ L'ordinanza del tribunale di Messina era stata, addirittura, rimessa al giudice costituzionale il 17 febbraio 2017 quando, le disposizioni in esame, non solo non erano state applicate ma non erano neanche applicabili in quanto la legge, per sua stessa ammissione, ne stabiliva l'applicabilità "a decorrere dal 1° Luglio 2016; anche in questo caso fu ritenuto sussistente l'interesse ad agire.

Appare quindi condivisibile che la Corte rilevi che «le azioni di accertamento non richiedono la previa lesione in concreto del diritto rivendicato, ma sono esperibili anche al fine di scongiurare che tale lesione avvenga in futuro» (p. 3.2): con ciò esplicitamente riconoscendo che la lesione del diritto non è in atto. La circostanza, poi, che la disciplina legislativa non è mai stata applicata testimonia – ad avviso della Corte – che si è in presenza di una «potenzialità lesiva, già attuale, sebbene destinata a manifestarsi in futuro»⁵⁶.

E tuttavia, così ragionando, il rischio è che l'azione di accertamento si trasformi in una specie di surrogato del ricorso diretto alla Corte⁵⁷, utilizzabile, in astratto, anche per prevenire la lesione di un qualsiasi altro diritto dei cittadini. Nel paragrafo 3.1 dei *Considerato in diritto*, la Corte giustifica la modalità di accesso utilizzata e permette una “attenuazione” di talune caratteristiche del ricorso in “via indiretta”⁵⁸, limitandolo, però, ai giudizi che coinvolgono la disciplina elettorale al fine di «evitare la creazione di una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale, in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico dell'ordinamento».

A fronte dell'apertura della Corte, si è invero assistito a una forte resistenza da parte della giurisdizione ordinaria all'impiego dell'azione di accertamento come canale di accesso per i diritti diversi da quello di cui ci stiamo occupando⁵⁹.

La vera preoccupazione che a questo punto emerge, e che merita un'attenta riflessione, è che le leggi elettorali, da zona franca, possano divenire delle leggi sempre e costantemente aggredibili mettendo, da un lato, in ginocchio un sistema politico che ha già dimostrato tutta la sua fragilità e, dall'altro, connotando di incertezza e instabilità una materia che ha, sì, bisogno di un sindacato effettivo di legittimità, ma anche, soprattutto, di stabilità e certezza.

2.2.3. Ragionamenti e prospettazioni della Consulta nel merito delle questioni

Prima di addentrarci nel merito delle questioni, è importante riflettere su due punti imprescindibili che sembrano aver ispirato la Corte nella stesura delle motivazioni. Innanzitutto la sentenza, poiché va ad incidere su una legge costituzionalmente necessaria, deve essere parziale e soprattutto *self-executing*; in altre parole, e meglio specificando, non può permettersi una censura *tout court* del testo legislativo ma gli interventi devono essere chirurgici ed è inoltre necessario che in qualsiasi momento possa essere applicabile una normativa di risulta⁶⁰. Secondariamente non si può prescindere dal considerare due variabili tra loro indipendenti: la rappresentatività e l'uguaglianza del voto da una parte (che si

⁵⁶ A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio riuscita solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in www.forumcostituzionale.it, 25 febbraio 2017, p. 4.

⁵⁷ Tipologia di ricorso non previsto dalla nostra Carta Costituzionale.

⁵⁸ L. TRUCCO, “Sentenza Italicum”: *la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta online*, n. 1/2017, p. 151 ss.

⁵⁹ A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in *Consulta online*, n. 1/2017, p. 4.

⁶⁰ La Corte, come già accaduto nel 2014, mostra di non fare molto affidamento sulla capacità di mediazione delle forze politiche nel dotare, in tempi brevi, il Paese di una normativa elettorale pienamente corrispondente ai canoni costituzionali. (cit. A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio riuscita solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, cit.).

ispirano ad una logica tipicamente proporzionalistica) e la stabilità del governo dall'altra (logica maggioritaria).

La prima variabile viene considerata un principio costituzionale, la seconda un obiettivo di rilievo costituzionale. Tuttavia sarebbe sbagliato porle sullo stesso piano, in quanto la rappresentatività, in ultima analisi, è sempre preminente. Al riguardo, il paragrafo 9.2 espressamente recita: «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».

Il sindacato di legittimità costituzionale non consiste, quindi, nell'accertamento della correttezza dell'equilibrio complessivamente determinatosi nell'intera legge, contestuale al perseguimento dei predetti "principi" ed "obiettivi"; consiste, invece, nel verificare la ragionevolezza della singola limitazione, deviazione o compressione apportata dal Legislatore, rispetto alla fondamentale applicazione del canone proporzionalistico cui è primariamente connessa la funzione di controllo di costituzionalità così configurata⁶¹.

Ciò premesso, la Corte vaglia una serie di questioni: 1) premio di maggioranza a turno unico ed a soglia certa; 2) capilista bloccati e multicandidature; 3) meccanismo dell'opzione dei capilista nei casi di elezioni in più circoscrizioni elettorali; 4) ipotesi di ballottaggio tra liste.

1) Il premio di maggioranza alla lista che ottiene, su base nazionale, il 40% dei suffragi al primo turno, viene salvato dal giudizio di incostituzionalità. Probabilmente nel caso di specie la Corte ha rilevato la ragionevolezza della previsione, rintracciandola nella soglia comunque alta da raggiungere considerata l'ampia scelta elettorale in un quadro politico sempre più frammentato. Così facendo la Consulta ha anche consolidato l'idea dell'ammissibilità del premio di maggioranza, pur ancorandolo all'unicità del turno e alla certezza della soglia da raggiungere per usufruirne.

E tuttavia, dall'attenta lettura della sentenza, emerge come la Corte abbia voluto arrogarsi la competenza ad un eventuale e futuro controllo di proporzionalità, soprattutto nell'ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti, per l'attribuzione del premio di maggioranza, possa determinare una tale distorsione della rappresentanza da comportare un sacrificio costituzionale. La Corte sembra ammonire il Legislatore: nelle determinazioni delle soglie per accedere al premio, la discrezionalità legislativa non può essere assoluta.

Nulla obietta la Corte sulla definizione della soglia del 40%, calcolata sulla base dei voti validamente espressi e non sugli aventi diritto (il che è, ovviamente comprensibile); tuttavia il raggiungimento del 40% dei voti con una soglia di affluenza piuttosto bassa, potrebbe porre qualche problema almeno in astratto.

Altro aspetto della legge che avrebbe valorizzato la discrezionalità del Legislatore, è "l'incrocio" tra la soglia di sbarramento al 3% e la disciplina del premio. Sul punto già la dottrina aveva sollevato il problema, giacché soglie di sbarramento e premio di maggioranza sembrano rispondere alla stessa *ratio* selettiva improntata alla governabilità e, cooperando contemporaneamente, potrebbero incidere negativamente col principio di proporzionalità.

⁶¹ G. M. SALERNO, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: potenzialità e confini del giudizio di costituzionalità sulle leggi elettorali*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, p. 98.

Tuttavia la Corte Costituzionale non ravvisa questo problema in quanto considera la soglia di sbarramento per accedere in Parlamento sufficientemente bassa.

Si giustifica l'assegnazione del premio anche se, in ipotesi, un'altra lista abbia superato il 40%: tale punto risente dell'eliminazione del ballottaggio tuttavia, diversamente da quanto afferma la Corte, non sarebbe apparso irragionevole che il Legislatore escludesse l'assegnazione del premio se due liste superassero il 40%, ovvero se lo scarto di voti tra la lista vincente e le altre non corrispondesse ad una percentuale minima⁶².

Per concludere sull'argomento individuamo un aspetto su cui la Corte non si pronuncia poiché non chiamata ad esprimersi in merito⁶³. Come dobbiamo porci di fronte ad un premio di maggioranza che riguarda un solo ramo del Parlamento? L'interrogativo non pone una facile risposta, ad ogni modo non può non citarsi il pensiero di autorevole dottrina⁶⁴ secondo cui il premio di maggioranza in un solo ramo del Parlamento è un premio di maggioranza *sine titulo* e *sine ratione* perché insufficiente a formare una maggioranza di governo.

2) Anche le questioni relative ai capilista bloccati e alle multicandidature non sono state ritenute suscettibili di censura costituzionale e, anche in questo caso, si è rintracciata una eccessiva discrezionalità in capo al Legislatore. Probabilmente proprio la previsione unitaria della candidatura multipla e dei capilista bloccati ha influenzato positivamente il vaglio costituzionale data l'attitudine, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale, del «numero dei capilista candidati in più collegi», a «liberare seggi da assegnare ad eletti con preferenze»⁶⁵.

Nel tratto sicuramente più significativo della motivazione, la Corte costituzionale valorizza il ruolo cruciale dei partiti politici nella selezione e nella presentazione delle candidature ai sensi dell'art 49 Cost., con un accenno, per nulla implicito, alla circostanza che quel compito deve essere svolto in sintonia con la base elettorale⁶⁶. Tale affermazione lascia perplessa buona parte della dottrina costituzionalistica, considerato che non è rintracciabile nell'ordinamento una legge sui partiti politici, tale da favorire e sollecitare trasparenza e partecipazione democratica all'interno degli stessi.

Ancor di più sorprende la riconduzione, ad un mero inconveniente di fatto, dell'eventualità che le liste di minoranza possano avere eletti solo capilista⁶⁷.

3) Oggetto della censura di incostituzionalità è, invece, il meccanismo di opzione dei capilista, nel caso di elezione in più circoscrizioni. Viene praticamente dichiarata illegittima la previsione che consentiva al candidato capolista, eletto in più collegi plurinominali, di optare in base ad una sua libera valutazione. La Corte ha voluto, di fatto, impedire che il capolista plurieletto si avvallesse di un improprio potere di designazione così da determinare

⁶² G. TARLI BARBIERI, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: conferme e novità rispetto alla decisione n. 1 del 2014*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, p. 103.

⁶³ Corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

⁶⁴ Tra i più autorevoli esponenti di questa dottrina si consideri Massimo Luciani.

⁶⁵ Si ricorda che i capilista, e solo questi, possono presentare candidature fino ad un massimo di 10 collegi.

⁶⁶ A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 13 febbraio 2017, p. 5.

⁶⁷ G. TARLI BARBIERI, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: conferme e novità rispetto alla decisione n. 1 del 2014*, cit., p. 104.

l'elezione del rappresentante di un dato collegio elettorale e «condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori».

In sostanza la Consulta riconosce che la mancata previsione di un criterio oggettivo che possa orientare la scelta del plurieletto sia «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».

Tuttavia se condivisibile può essere considerata la scelta di cui abbiamo appena fatto cenno poco convince la decisione della Corte di escludere qualsiasi intervento additivo sul punto; l'unica indicazione riguarda la precisazione che, come conseguenza lineare dell'annullamento del potere di opzione, e in attesa dell'intervento legislativo, opera il criterio residuale del sorteggio⁶⁸.

Probabilmente se la Consulta fosse intervenuta con una pronunzia additiva sul punto, avrebbe potuto individuare delle soluzioni maggiormente coerenti con quanto statuito dalla legge n. 52 del 2015 in tema di candidature e voto di preferenza. Tanto per fare un esempio, avrebbe potuto stabilire l'elezione del capolista collocato nel collegio che ha maggiormente premiato la sua lista oppure quella del capolista collocato nel collegio del candidato preferenziale della sua stessa lista piazzatosi peggio dei candidati simili negli altri collegi.

Anche in questo caso, bisognerà confidare nella «responsabilità del Legislatore», affinché sostituisca il criterio del sorteggio «con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori»⁶⁹.

4) Relativamente all'ipotesi di ballottaggio la questione è stata ritenuta fondata.

La legge elettorale prevedeva, nella “non remota ipotesi” del mancato conseguimento al primo turno del 40% dei voti validi da parte di alcuna formazione politica, un secondo turno tra le due liste che avessero ottenuto, al primo turno, il maggior numero di voti.

Alla lista vincitrice al ballottaggio sarebbero stati assegnati 340 seggi con lo scopo di evitare l'ingovernabilità. È bene chiarire che la Corte non ha voluto censurare il ballottaggio tra liste in astratto considerato; ad essere stato ritenuto non rispondente ai canoni della ragionevolezza è stato l'intersecarsi del ballottaggio, visto come una prosecuzione del primo turno, con il meccanismo premiale che avrebbe attribuito alla lista vincente la maggioranza assoluta dei seggi nell'assemblea rappresentativa.

Ritornano, anche in questo caso, i principi accennati in premessa: in accordo con quanto sostenuto dalla Consulta, il legittimo perseguimento dell'obiettivo della stabilità di governo non può imporre un così eccessivo sacrificio alla rappresentatività e all'eguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta.

Focale è, in tal senso, uno degli ultimi passaggi della Corte: «non potrebbe essere questa Corte a modificare, tramite interventi manipolativi o additivi, le concrete modalità attraverso le quali il premio viene assegnato all'esito del ballottaggio»; e ancora: «ciò spetta all'ampia discrezionalità del Legislatore, al quale il giudice costituzionale, nel rigoroso rispetto dei propri limiti d'intervento, non può sostituirsi».

⁶⁸ A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, cit., p. 5.

⁶⁹ L. TRUCCO, “*Sentenza Italicum*”: *la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta online*, n. 1/2017, pp. 161-162.

Considerata, quindi, la non bocciatura *tout court* dell'ipotesi del ballottaggio, occorre individuare i limiti entro cui lo stesso potrebbe essere ammissibile. Non sembra potersi escludere un ballottaggio solo per una parte dei seggi (anche se in questo caso la logica "premiata" appare prevalentemente politica), non potendo essere garantito a chi vince la competizione il conseguimento della maggioranza assoluta dei seggi.

Più controversa è l'ipotesi di un secondo turno al quale accedano più liste ovvero anche due ma attribuendo una quota di seggi anche alla lista o coalizione sconfitta. In ultima analisi potrebbe "ritornarsi" alle coalizioni (con possibilità di collegamenti tra il primo e secondo turno), magari fissando una soglia per l'accesso. Il dubbio emerge poiché la Corte richiama quale scelta possibile per il Legislatore «se attribuire il premio ad una singola lista oppure ad una coalizione tra liste»⁷⁰.

2.2.4. La constatazione finale della Corte e conclusioni

Degne di attenzioni, sono, infine, le preziose constatazioni degli ultimi due capoversi dei considerando in diritto.

La Consulta non solo sottolinea l'esito referendario del 4 dicembre 2016, ma esorta il Legislatore ad uniformare e rendere quanto più omogeneo possibile il sistema elettorale dei due rami del Parlamento, così da permettere, almeno astrattamente, la formazione di una maggioranza e di un governo stabile che si faccia garante di un rapido processo decisionale.

Se da un lato l'indicazione della Corte pare opportuna e puntuale, dall'altro lato non possiamo assolutizzare il concetto di omogeneità da conferire alle discipline elettorali delle due Camere sia perché mai nella storia repubblicana si sono registrati due sistemi non differenziati, sia perché quella della Corte, come è giusto che sia, è un'indicazione di risultato. Questa esigenza di omogeneità è sicuramente amplificata dal fallimento del referendum costituzionale poiché, venendo "resuscitato" il Senato elettivo e, di conseguenza, il cosiddetto "*Consultellum*", si delinea un ordinamento in cui convivono due sistemi elettorali profondamente disomogenei e disarticolati che, già in atto, non possono garantire il combinato disposto dei principi e degli obiettivi costituzionali.

Un regime parlamentare, innestato sul bicameralismo paritario, impone al Parlamento l'onere di intervenire in quanto dotato di piena discrezionalità in materia elettorale.

Finora il Legislatore sembra non essere stato in grado di raccogliere il monito che la Corte gli ha rivolto e, purtroppo, i segnali provenienti dal mondo politico sono sempre meno incoraggianti.

Col passare degli anni, nelle varie leggi elettorali proposte al Paese, ed in particolar modo con l'*"Italicum"*, appare sempre più esasperata la volontà delle forze politiche di garantire prima di tutto la governabilità del Paese, senza considerare gli altri interessi che vengono in gioco, in primis il diritto alla rappresentanza. Molto probabilmente questa situazione patologica è determinata dalla profonda crisi che sta attraversando i partiti politici, incapaci di proporre un'offerta politica credibile.

Questi argomenti inducono a ritenere che a Costituzione vigente la garanzia della governabilità sia certamente una forte esigenza, che resta comunque condizionata sul piano

⁷⁰ G. TARLI BARBIERI, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: conferme e novità rispetto alla decisione n. 1 del 2014*, cit., pp. 103-104.

giuridico dalle garanzie costituzionali della rappresentanza e del pluralismo. Il che implica che la legge elettorale non è competente a condizionare “il senso di marcia” della forma di governo all’insegna della governabilità⁷¹.

3. L’EVOLUZIONE DEL SISTEMA POLITICO-ELETTORALE ITALIANO*

di Paola De Luca e Loredana Nuzzolese

3.1. La trasformazione della legge elettorale dalla Prima Repubblica allo scandalo di Tangentopoli (1983-1994)

È opinione largamente diffusa, riscontrabile non solo tra giuristi e politologi, ma percepibile anche all’interno della società, che la fase della storia repubblicana italiana dipanata negli ultimi venti anni sia giunta ormai alla fine.

A ben vedere, se con le elezioni del 1994, successive all’inchiesta giudiziaria di “Mani pulite”, oltre che al referendum abrogativo sul sistema elettorale del Senato e all’approvazione di nuove leggi elettorali, prevalentemente maggioritarie, è stata inaugurata la “seconda fase della Repubblica”⁷², con la tornata elettorale del 2013 è stato di fatto creato un sistema tripolare o di “bipolarismo imperfetto”⁷³.

L’ingresso in Parlamento del Movimento cinque stelle ha infatti rivoluzionato il lato dell’offerta partitica fino ad allora vigente, in occasione delle elezioni politiche nazionali; intercettando, con un *facere* trasversale, il malcontento generale nei confronti dell’*establishment* istituzionale autoreferenziale, ben strumentalizzato, attraverso un costante e strategico uso dei *new media*⁷⁴.

Tuttavia, dalla parabola della “Repubblica dei partiti”⁷⁵ all’attuale “democrazia del leader”⁷⁶, il sistema elettorale, evidentemente quale non più mero meccanismo di

⁷¹ R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l’Italicum in sistema elettorale maggioritario “eventuale” ma lascia al legislatore l’onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, cit., p. 29.

* Pur essendo il presente lavoro frutto della riflessione congiunta degli Autori, a P. De Luca è riconducibile la redazione del § 3.1 e a L. Nuzzolese la redazione dei § da 3.2 a 3.5.

⁷² Seppure l’espressione “Seconda Repubblica”, privilegiando il cambiamento del sistema partitico posto in essere nel 1993-1994, ha riscosso molto successo nel linguaggio corrente, in genere, i costituzionalisti preferiscono parlare di “seconda fase della Repubblica”, dato il non parallelo cambiamento ordinamentale, al contrario di quanto accaduto, ad esempio in Francia, dove il “nuovo” sistema politico si è innestato sull’approvazione popolare della Costituzione predisposta dal Governo De Gaulle, investito da una legge costituzionale palesemente in contrasto con il procedimento previsto da quella vigente, varata dal Parlamento sotto la minaccia di un golpe militare. M. VOLPI, *Bilancio di un ventennio*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 7 ss.

⁷³ O. MASSARI, *Italicum: errare Humanum est, perseverare autem diabolicum*, in F. LANCHESTER – G. AZZARITI – M. BENVENUTI – R. BUFULCO – P. CARNEVALE – S. CECCANTI – A. CERRI – G. FERRARA – A. GIGLIOTTI – O. MASSARI, *Atti del Seminario “Le Corti e il voto”*, in *Nomos- Le attualità del diritto*, fascicolo 3/2013.

⁷⁴ C. GALLI, *Democrazia senza popolo. Cronache dal Parlamento sulla crisi della politica italiana*, Feltrinelli Editore, Milano, 2017.

⁷⁵ P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Il Mulino, Bologna, 1997.

regolazione del procedimento di articolazione delle preferenze individuali in voti e di conversione di questi ultimi in seggi⁷⁷, ha rivestito un ruolo tutt'altro che marginale, non solo sul sistema coalizionale, quanto sul buon funzionamento degli stessi governi democratici⁷⁸.

Nell'assicurare un giusto e costante equilibrio tra rappresentatività e governabilità, tra voto e rappresentanza territoriale, tra potere dei partiti e potere degli elettori⁷⁹, nel nostro Paese, la riforma elettorale è sempre stata sovraccaricata di responsabilità enormi e ad essa non direttamente ricollegabili⁸⁰.

In effetti, il sistema elettorale proporzionale della Prima Repubblica è stato indicato come la causa dell'assenza di alternanza e della conseguente degenerazione partitocratica, oltre che della natura anomala e bloccata della democrazia italiana⁸¹.

In realtà, partendo dal presupposto che non è il sistema di elezione in quanto tale a determinare effetti sistemici, ma è la sua interazione con un determinato assetto partitico⁸², la legge elettorale vigente fino al 1993 non c'entrava niente con la maggior parte di questi problemi; certamente non con l'assenza dell'alternanza⁸³, data l'esistenza di un sistema partitico caratterizzato da un inconfondibile pluralismo polarizzato (con il PCI che non poteva e non voleva essere il partito dell'alternanza) che rendeva impossibile la totale rotazione al potere ed il consolidarsi di un bipolarismo normale⁸⁴.

Allo stesso modo, tale sistema non era particolarmente responsabile della frammentazione partitica: in media le fazioni politiche che contavano nella Prima Repubblica erano non più di sette, un numero relativamente basso, specie se paragonato con l'altissimo numero dei partiti che invece "contano" nella Seconda Repubblica, con un sistema elettorale prevalentemente maggioritario.

Magari, dove il proporzionale poteva invece avere una qualche responsabilità, era nel particolare modo di eleggere i singoli candidati tramite le preferenze multiple. Più nello specifico, questo sistema, affidando agli elettori la scelta dei candidati, era effettivamente degenerato, dando luogo a fenomeni di corruzione, voto di scambio e controllo capillare delle preferenze elettorali; *modus operandi*, non a caso spazzato via dal referendum del 1991, con il quale si ridusse ad una sola l'espressione delle preferenze, nonostante i nascenti paralleli problemi nella vita interna dei partiti⁸⁵.

⁷⁶ A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli Editore, Torino, 2007.

⁷⁷ L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Giappichelli Editore, Torino, 2008.

⁷⁸ S. COLARIZI, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Bari, 1996.

⁷⁹ O. MASSARI – G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.

⁸⁰ S. BOWLER – T. DONOVAN, *The limits of electoral reform*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

⁸¹ P. CRAVERI, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, UTET, Torino, 1995.

⁸² G. SARTORI, *Le «leggi» sull'influenza dei sistemi elettorali*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1.

⁸³ D. GAMBETTA – S. WARNER, *La retorica della riforma elettorale. Fine del sistema proporzionale in Italia*, Einaudi, Torino, 1994.

⁸⁴ G. SARTORI, *Parties and party system: a framework for analysis*, Cambridge University Press, New York, 1976.

⁸⁵ G. PASQUINO (a cura di), *Votare un solo candidato. Le conseguenze della preferenza unica*, Il Mulino, Bologna, 1993.

Successivamente, con riguardo alla Seconda Repubblica, al sistema elettorale è stato addirittura ricondotta la finalità di operare il passaggio da una democrazia bloccata ad una maggioritaria; potendo arrivare ad incidere, cioè, persino sulla forma di governo, soprattutto se abbinata ad una riforma costituzionale e, quindi, all'interno di una svolta di sistema.

Certo, una simile percezione del sistema elettorale è stato probabilmente favorito dal silenzio della Costituzione sul tema, data l'espressa volontà di attribuire la piena scelta decisionale al legislatore ordinario (art. 117, comma 2, lettera f, Cost.), con la sola garanzia di escludere questa materia da quelle esaminabili con il procedimento semplificato delle cosiddette Commissioni parlamentari in sede legislativa o deliberante (art. 72, comma 4, Cost.), ma non anche dal referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.*

E così, infatti, che all'inizio degli anni '90, la legislazione elettorale che adottava per entrambe le Camere sistemi proporzionali fu oggetto di due referendum abrogativi, nel 1991 e nel 1993: il primo comportò il passaggio, alla Camera, dalla preferenza multipla (se ne potevano esprimere fino a 5 nelle circoscrizioni più ampie) a quella unica (con l'indicazione del nome, anziché del numero, del candidato); il secondo, con un abile intervento di ritaglio, riuscì ad incidere profondamente sul sistema elettorale del Senato, trasformandolo in un sistema maggioritario di collegio con recupero proporzionale (relativo, quest'ultimo, a un quarto dei seggi)⁸⁶.

Certo, occorre porlo in evidenza, queste due consultazioni referendarie hanno simbolicamente rappresentato il momento di rottura tra la classe politico-parlamentare del tempo e l'elettorato, nonostante il pentapartito riusciva ancora a mantenere una qualche risicata maggioranza parlamentare, per lo più grazie all'attivismo in tal senso di Craxi ed Andreotti, assecondati dal segretario democristiano Forlani.

Con le elezioni politiche del 26 e 27 giugno 1983, ad esempio, il brusco calo di consensi della DC e il ridotto divario tra i due storici avversari a soli tre punti percentuali (il 32,93% dei voti a favore della DC guidata dall'allora segretario De Mita, contro il 29,89% del PCI di Berlinguer), segnò un avvicinamento nella conquista del numero dei seggi mai registrata prima. Oltre ai 63 seggi alla Camera e i 38 al Senato dei socialisti guidati da Craxi, con una differenza percentuale negativa rispetto alla precedente consultazione elettorale pari al 5,37%, la DC riuscì ad ottenere 120 seggi a Palazzo Madama e 225 a Montecitorio (nel '79 erano rispettivamente 37 e 18 in più), mentre, con una perdita dello 0,49%, il PCI riuscì a far eleggere 107 senatori e 198 deputati⁸⁷.

Nel complesso, la coalizione governativa DC-PSI-PRI-PSDI-PLI mantenne la maggioranza assoluta dei voti grazie al rafforzamento dei socialisti (l'11,44% dei voti fu ripartito in 73 seggi alla Camera e 38 al Senato, con un guadagno percentuale dell'1,63%

⁸⁶ La spinta del referendum portò, nello stesso anno, ad una completa revisione delle leggi elettorali di entrambi i rami del Parlamento (leggi n. 276 e n. 277 del 1993), proprio in linea con l'esito della consultazione popolare e, subito dopo, allo scioglimento anticipato delle Camere. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bonomia University Press, Bologna, 2006.

⁸⁷ Il calo dei consensi DC si ebbe, in particolare, in Veneto (-8%), Sicilia, Sardegna e nella provincia di Bari (-9%), ma aumentò di converso in Basilicata e Molise dove ottenne il suo miglior risultato superando il 55% dei voti. Queste ultime due regioni, insieme a Triveneto, Alta Lombardia, Abruzzo e Campania risultarono le più favorevoli allo scudo crociato, mentre il *trend* elettorale tradizionale si mantenne nella media nelle «Regioni Rosse», nel Nord-Ovest e nel Centro-Sud.

rispetto alle precedenti elezioni) e degli altri partiti minori che, in un certo senso, compensarono quasi del tutto l'arretramento democristiano.

Il sistema di voto utilizzato, nell'ambito delle 32 circoscrizioni plurinomiali per la Camera dei deputati e le 20 per il Senato della Repubblica, fu ancora una volta quello introdotto dal decreto luogotenenziale n. 74 del 1946.

In ogni circoscrizione i partiti erano tenuti alla presentazione di una lista di candidati e l'assegnazione dei seggi alle liste avveniva con un sistema proporzionale secondo il metodo dei divisori con quoziente Imperiali; determinato il numero di seggi guadagnati da ciascuna lista, venivano proclamati eletti i candidati che, all'interno della stessa, avessero ottenuto il maggior numero di preferenze da parte degli elettori, nell'ambito delle quattro scelte possibili. I seggi e i voti residuati a questa prima fase venivano poi raggruppati nel collegio unico nazionale, all'interno del quale gli scranni venivano assegnati con il medesimo metodo dei divisori, ma con il quoziente Hare naturale ed esaurendo il calcolo tramite il metodo dei resti più alti.

Secondo il dettato costituzionale (art. 57 Cost.), invece, la legge elettorale del Senato suddivise ogni Regione in tanti collegi uninominali quanti erano i seggi ad essa assegnati e, al contempo, all'interno di ciascun collegio, veniva eletto il candidato con un quorum almeno del 65% delle preferenze. Inoltre, come normalmente avveniva, se nessun candidato avesse conseguito l'elezione, i voti di tutti i candidati venivano raggruppati in liste di partito a livello regionale, dove i seggi venivano allocati utilizzando il metodo D'Hondt delle maggiori medie statistiche e quindi, all'interno di ciascuna lista, venivano dichiarati eletti i candidati con le migliori percentuali di preferenza.

Con il medesimo sistema di voto si tennero poi anche le elezioni del 14 e 15 giugno 1987, che portarono ancora una volta la DC di De Mita alla conquista maggioritaria del 34,31% dei voti, con un aumento percentuale rispetto alla tornata elettorale di cinque anni prima dell'1,34%, contro i 26,57% del PCI di Natta (con 27 seggi in meno, pari cioè al 3,32% rispetto al 1983) e al 14,27% del PSI di Craxi (che con i 94 deputati e 36 senatori totalizzò il 2,83% di voti in più, pari a ben 19 seggi).

Certo, dopo che la precedente Legislatura aveva portato alla formazione di ben due Governi guidati da Bettino Craxi, nel 1987 il Segretario socialista si dimise, sconfessando di fatto il "patto della staffetta" siglato con i democristiani, che avrebbe voluto un esponente dello scudo crociato alternarsi alla guida della compagine esecutiva dopo un anno, per condurre alla fine la Legislatura. Così, dopo la rinuncia di Oscar Luigi Scalfaro, Amintore Fanfani ricevette il compito di formare un nuovo esecutivo, certamente in vista delle prossime elezioni⁸⁸.

Inoltre, come facilmente intuibile, il PCI, dopo la morte di Berlinguer perse diversi voti ed anzi, questa fu l'ultima consultazione popolare per il rinnovo di Camera e Senato alla quale partecipò. Al contempo, fu proprio in quest'occasione che fecero il loro ingresso in Parlamento le cosiddette Liste Verdi, che riuscirono a far eleggere 13 deputati ed un senatore.

Successivamente, le elezioni del 5 e 6 aprile 1992 furono le ultime non solo alle quali prese parte il partito pivotale della Prima Repubblica ma anche a tenersi con tale sistema elettorale di tipo proporzionale con preferenze.

⁸⁸ G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Suraco, Milano, 1982.

Più nello specifico, dopo la caduta del muro di Berlino e il crollo del “pericolo comunista”, la DC di Forlani perse ben 4,65% di voti rispetto alla precedente tornata elettorale, scendendo per la prima volta al di sotto del 30% (29,66%) dei consensi popolari; perdita per di più non compensata dagli altri componenti alleati del quadripartito sul territorio nazionale.

La notevole stabilità dei precedenti risultati elettorali subì una brusca trasformazione, testimoniata non solo dal già citato tracollo democristiano o, ad esempio, dall’inatteso 8,65% dei consensi della Lega Nord di Umberto Bossi, grazie ad un vastissimo consenso elettorale delle Regioni settentrionali e al solo 16,11% dei voti del PDS di Occhetto (la somma dei risultati del PDS e di Rifondazione comunista, rispettivamente pari a 107 e 35 seggi fu comunque inferiore a quella tradizionalmente ottenuta dal PCI), dall’uscita dalla tradizionale coalizione governativa del Partito Repubblicano, quanto dalla sconvolgente inchiesta di “Mani pulite”, relativa all’illecito finanziamento della politica e formalmente iniziata il 18 febbraio con l’arresto di Mario Chiesa.

Scoppiato lo scandalo di Tangentopoli, l’arresto di molti esponenti dei partiti sia di governo che dell’opposizione⁸⁹, la già citata scissione del partito comunista, l’ascesa delle destre e, in particolare, delle leghe secessioniste, la delegittimazione della classe politica raggiunse il suo apice; decretando l’inevitabile ritorno alle urne a distanza di soli due anni, con un sistema elettorale tendenzialmente maggioritario e un de-allineamento o destrutturazione elettorale mai verificatosi prima, con la parallela nuova offerta elettorale rappresentata non da singoli partiti ma da un *set* di coalizioni (Polo della libertà e Polo del Buon Governo per il centro-destra, Alleanza dei Progressisti e Progressisti per il centro-sinistra, Patto per l’Italia per il centro) che fino al 2013 hanno di fatto dato vita ad un sistema bipolare⁹⁰.

Si arrivò così al rinnovo dei due rami del Parlamento il 27 e il 28 febbraio 1994, con il territorio nazionale suddiviso in 475 collegi uninominali e 26 circoscrizioni plurinominali per la Camera dei deputati e, al contempo, 232 collegi uninominali e 20 circoscrizioni plurinominali corrispondenti alle Regioni italiane per il Senato della Repubblica.

Come anticipato, dopo gli ingenti cambiamenti interni ed internazionali, si utilizzò, per la prima volta⁹¹, la legge elettorale Mattarella, per come adottata in seguito al referendum del precedente 18 aprile promosso da Radicali e Mario Segni⁹².

Più nello specifico, tale sistema misto, per l’elezione dei deputati, prevedeva la possibilità di espressione di due voti, su due schede separate: il primo valido per l’assegnazione del 75% dei seggi in collegi uninominali, con la formula maggioritaria relativa, all’inglese (o formula *plurality*, in base al quale il candidato che avrebbe ottenuto la maggioranza relativa dei voti, anche un solo voto in più dell’avversario, sarebbe stato

⁸⁹ P. COLAPRICO – L. FAZZO, *Milano, nuovo arresto. S’allarga il caso Chiesa*, in *La Repubblica*, 3 marzo 1992.

⁹⁰ O, a ben vedere, solo nel 1994 tripolare. L’indice di bipolarismo, quale somma delle percentuali di voto (o di seggi) ottenute dalle due maggiori coalizioni, ad eccezione del picco avuto nelle elezioni del 2006 (99,1%), è per lo più rimasto invariato dal 1994 al 2001. A. CHIARAMONTE – V. EMANUELE, *Volatile e tripolare: il nuovo sistema partitico italiano*, in *Centro Italiano Studi Elettorali*, 27 febbraio 2013.

⁹¹ Oltre che nelle elezioni del 1994, tale sistema fu utilizzato anche nel 1996 e nel 2001.

⁹² O meglio, dal testo unico di cui al d.P.R. n. 361 del 1957, come novellato dalla legge n. 277 e, al contempo, dal testo unico di cui al d. lgs. n. 533 del 1993 per quanto riguarda invece il Senato. G. PASQUINO, *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Il Mulino, Bologna, 1993.

eletto); il secondo, per il restante 25% dei seggi, ripartiti proporzionalmente tra le liste che avessero conseguito almeno il 4% dei voti a livello nazionale.

Tuttavia, un collegamento tra le due schede era dato dal cosiddetto scorporo (parziale): al riparto dei seggi proporzionali, cioè, le liste concorrevano non con tutti i voti ottenuti, ma “scorporando”, ovvero sottraendo da questi, una parte dei voti ottenuti nei collegi uninominali dai candidati vincenti collegati alle liste medesime⁹³.

Il sistema elettorale del Senato, vigente fino al 2005, prevedeva invece l’espressione di un solo voto, che serviva sia ai fini dell’assegnazione del 75% dei seggi in collegi uninominali con il sistema *plurality*, sia per l’attribuzione del restante 25% dei seggi: quest’ultima avveniva, con il metodo D’Hondt e in modo proporzionale ai gruppi di candidati uninominali perdenti a livello regionale (che si erano quindi presentati nei collegi della Regione con il medesimo contrassegno e non risultati eletti con il meccanismo maggioritario). Anche in questo caso, i voti ottenuti dai candidati eletti nei collegi non concorrevano a determinare il riparto del 25% dei seggi proporzionali: al Senato, infatti, lo scorporo era totale e ai fini dell’attribuzione dei seggi proporzionali, si sottraevano tutti i voti ottenuti dai candidati vincitori nei collegi⁹⁴.

Con 366 seggi alla Camera e 156 al Senato, pari al 42,84% di seggi, la coalizione di centro destra ottenne la maggioranza (il “fattore B.”, quale alternativa Condorcet, riuscì a raccogliere i consensi dell’elettore mediano nel bacino della vecchia DC) dando infatti vita al governo Berlusconi (che cadde solo sette mesi dopo proprio per la scissione interna con la Lega Nord di Bossi), seguita da 213 deputati e 122 senatori dell’Alleanza dei Progressisti di Achille Occhetto (vinse in Emilia-Romagna e in tutto il bacino di consensi appartenenti un tempo al PCI) e dal 15,75% dei seggi conquistati dalla coalizione Patto per l’Italia guidata da Mariotto Segni⁹⁵.

3.2. La seconda elezione maggioritaria e la stabilità del sistema politico

La breve esperienza del governo Berlusconi (10 maggio-22 dicembre 1994) è seguita da un esecutivo tecnico della storia repubblicana, il governo Dini, che ad un anno dal suo insediamento, è costretto a dimettersi per il mancato appoggio parlamentare necessario a tenerlo in vita.

⁹³ E, più esattamente, i voti necessari per aggiudicarsi un collegio, ovvero, quelli del candidato risultato secondo. Si trattava, in altri termini, di un’innovazione dai proporzionalisti nel ’93 allo scopo di favorire i partiti più piccoli, che non avevano *chances* di vincere nella parte uninominale, permettendo loro di ottenere allora più seggi elettorali rispetto a quelli spettanti sulla base proporzionale. Tale meccanismo (aggirato già nel 1996 dall’Ulivo), abbinato al cosiddetto ripescaggio (nella parte proporzionale i partiti potevano candidare un certo numero di candidati, inferiore al numero di seggi da assegnare a livello circoscrizionale), nei collegi uninominali, permetteva di “addebitare” il costo della vittoria non del candidato ad esempio di Forza Italia o Lega Nord (partiti), bensì del Polo della Libertà (coalizione), che avrebbe quindi dovuto collegarsi ad una lista della parte proporzionale. Un simile *modus operandi*, integrato dal d.p.r. n. 14 del 1994, ha portato alla creazioni di “liste civetta” e al fenomeno dei “seggi fantasma” nella Camera della XIV Legislatura. M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 2005.

⁹⁴ A. CHIARAMONTE (a cura di), GARY W. COX, *I voti che contano. Il coordinamento strategico*, Il Mulino, Bologna, 2005.

⁹⁵ S. BARTOLINI - R. D’ALIMONTE, *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Il Mulino, Bologna, 1995.

Il 16 febbraio 1996, in seguito allo scioglimento delle Camere, decretato dal Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, si apriva la campagna elettorale per le elezioni politiche fissate per il 21 Aprile. Il quadro delle alleanze elettorali per la competizione maggioritaria si presentava diverso da quello del 1994. Si assisteva ad una dicotomizzazione del panorama coalizionale. Infatti l'alleanza di centro destra, il Polo della libertà (An, Fi, Ccd-Cdu), era più debole a causa della scissione con Msft⁹⁶ e della perdita di una sua componente basilare, la Lega Nord – in apparente declino –, che faceva corsa a sé in tutti i collegi settentrionali. Obiettivo di quest'ultima era di risultare pivotale rispetto alle due coalizioni in una o entrambe le Camere. Viceversa l'alleanza di centro sinistra, l'Ulivo (Pds, Ppi, Verdi, Ri, lista Dini), seppur complessa, era maggiormente competitiva tanto da aggiudicarsi la vittoria. Quest'ultima ottiene la maggioranza assoluta dei seggi per poche unità alla Camera, dove è fondamentale l'appoggio di Rifondazione Comunista⁹⁷ e al Senato con un margine più ampio grazie al sostegno dei due senatori della Svp.

Entrando nel dettaglio, la coalizione di centro sinistra vince il 55,2% dei seggi uninominali alla Camera con il 44,9% dei voti e il 62,1% dei seggi al Senato con il 44,1% di voti, registrando un aumento dei seggi rispettivamente del 60% e del 50% contro una perdita del Polo della libertà del 44% alla Camera e del 47,7% al Senato. Pertanto all'Ulivo di Prodi vengono assegnati alla Camera 246 seggi, al Polo della Libertà di Berlusconi 169, a Rc di Bertinotti 15 e alla Lega Nord di Bossi 9. Parimenti l'Ulivo al Senato ottiene 152 seggi contro i 116 del Polo della Libertà ed i 27 della Lega Nord.

Si conferma nuovamente la maggiore competitività del centro sinistra al Senato e la corrispondente debolezza del Polo della libertà: Ulivo-Rc ottiene più del doppio dei seggi uninominali rispetto al Polo della libertà (62,1% vs 28,9%). Alla forte differenza fra i due schieramenti in termini di seggi non ne corrisponde un'altrettanta in termini di voti. Il centro sinistra non solo non ha ottenuto la maggioranza assoluta di voti maggioritari nei due rami del Parlamento ma anche i voti proporzionali alla Camera sono inferiori a quelli del centro destra che in due zone su tre, il Nord e il Sud, ha conseguito più voti proporzionali non tradotti in seggi. Si definisce quindi una geografia parlamentare bipolarizzata: il centro sinistra e il centro destra si aggiudicano meno del 90% della rappresentanza. Tuttavia va evidenziato il successo della Lega⁹⁸ che a livello nazionale guadagna due punti percentuali passando dall'8,4% al 10,1%, ottenendo in quasi tutti i seggi settentrionali, dove di fatto la

⁹⁶ La scissione è costata al Polo della libertà 26 seggi al Senato e 36 alla Camera. Un eventuale patto di desistenza con Msft non l'avrebbe fatto vincere ma avrebbe impedito alla coalizione rivale di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi. R. D'ALIMONTE – S. BARTOLINI, *Come perdere una maggioranza: la competizione nei collegi uninominali*, in R. D'ALIMONTE – S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario per caso. Le elezioni politiche del 1994 e del 1996 a confronto: il ruolo del sistema elettorale, le coalizioni, le scelte degli elettori*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 256 ss.

⁹⁷ Il patto di desistenza nei collegi uninominali con valenza elettorale e non governativa tra l'Ulivo e il partito dell'On. Bertinotti si è rilevato cruciale per l'affermazione del centro sinistra. In assenza di tale accordo Rc sarebbe stata tagliata fuori dalla competizione maggioritaria, i candidati del Polo della libertà avrebbero sopravanzato in molti casi quelli dell'Ulivo e infine la coalizione risultata vincente non avrebbe potuto sfruttare al massimo i vantaggi prodotti dalla frammentazione delle forze di centro destra.

⁹⁸ Il risultato elettorale e la stessa vittoria dell'Ulivo con Rc devono molto al successo della Lega Nord. Nonostante la maggiore competitività del centro sinistra, il Polo della Libertà al Nord non avrebbe perso 100 seggi alla Camera e 49 al Senato senza la presenza della Lega Nord come competitor autonomo. R. D'ALIMONTE – S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario. per caso. Le elezioni politiche del 1994 e del 1996 a confronto: il ruolo del sistema elettorale, le coalizioni, le scelte degli elettori*, Il Mulino, Bologna, cit., p. 238 ss.

competizione era tripolare, percentuali elevate aggiudicandosi così 57 collegi uninominali, di cui 39 alla Camera e 18 al Senato. La concentrazione del suo voto le ha permesso di superare, a differenza di quanto accadde nel 1994 a Patto per l'Italia, gli ostacoli della sotto-rappresentazione parlamentare posti dal sistema maggioritario ai terzi partiti.

Infine, quanto ai risultati delle singole forze politiche, il Pds supera Forza Italia di un punto percentuale e mezzo attestandosi al 21,5% diventando così il partito di maggioranza relativa. Del resto Forza Italia si conferma la formazione più votata dal centro destra, mentre An con una crescita del 2% rispetto al 1994 ottiene il 15,7% dei voti. Perfino Rc cresce di oltre due punti e mezzo passando dal 6% del 1994 all'8,6%. Si genera dunque una situazione di equilibrio e di continuità con il 1994 che lascia inalterata la configurazione del sistema partitico in termini di rapporti di forza elettorale.

3.3. *La terza elezione maggioritaria: il consolidamento del bipolarismo e l'alternanza al governo*

Le successive elezioni del 2001 oltre a confermare i cambiamenti intervenuti nella competizione a partire dall'avvento della "Seconda Repubblica" rappresentano per certi aspetti un ulteriore passo in avanti: il sistema partitico italiano ha raggiunto compiutamente un assetto bipolare. La progressiva irrilevanza delle terze forze⁹⁹ è andata di pari passo con la crescente capacità del sistema elettorale di produrre una maggioranza parlamentare a favore di una delle due coalizioni. Le consultazioni del 13 maggio (le prime in cui gli elettori hanno avuto l'opportunità di decidere l'alternanza fra un governo in carica e uno in opposizione) hanno determinato per la prima volta in maniera univoca una piena e chiara maggioranza in entrambe le Camere. E questa volta, coalizione di governo e coalizione elettorale hanno coinciso. Ne consegue un governo quadripartito dominato da un *leader* indiscusso e inamovibile, Silvio Berlusconi, il cui partito all'interno della coalizione è quello dominante con il 29,5%¹⁰⁰ del voto proporzionale contro il 12% di An, il 3,9% della Lega Nord e il 3,2% dell'Udc.

Entrando nello specifico la solida maggioranza della coalizione di centro destra – ribattezzata con il rientro della Lega Nord: Casa delle libertà – è data alla Camera dal 58,4% dei seggi e al Senato dal 55,9%. Sempre alla Camera la Cdl è separata dall'Ulivo da 603.000 voti vale a dire l'1,6% di scarto di voti maggioritari. Al Senato, invece, lo scarto è

⁹⁹ Nel 2001 gli sfidanti al sistema elettorale e al bipolarismo diventano ben cinque: Democrazia Europea di D'Antoni, l'Idv di Di Pietro, la lista Pannella-Bonino, Prc, Fiamma tricolore. L'Idv, al pari di Democrazia europea, posizionandosi come competitore nazionale e rinunciando quindi alla coalizione con l'Ulivo mira a condizionare l'esito delle elezioni in un certo numero di collegi e a conservare così un potere di ricatto nei confronti delle due coalizioni maggiori da spendere in altre arene o in competizioni future. Nessuna delle terze forze centra l'obiettivo di entrare in Parlamento. A. DI VIRGILIO, *L'offerta elettorale: la politica delle alleanze si istituzionalizza*, in R. D'ALIMONTE – S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 91.

¹⁰⁰ L'elettorato di Forza Italia è in continua crescita. Se nel 1994 e nel 1996 si assesta sul 21% di voti, nel 2001 c'è il grande balzo in avanti con il raggiungimento del 29,5% cioè più di 10 milioni di voti in più. Forza Italia, forse per l'effetto *leader*, guadagna consensi a scapito dei suoi alleati (Lega Nord, Biancofiore, Alleanza Nazionale) rappresentando, in termini di voti, non più il 46,8% ma quasi il 60% della coalizione. E. MELCHIONDA, *L'alternanza prevista. La competizione nei collegi uninominali*, in G. PASQUINO (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 Maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 81 ss.

maggiore, essendo pari al 3,3% a favore della Cdl ovvero 18.425.163 voti contro 13.203.432 voti. Ancora una volta il centro destra prevale nella competizione proporzionale come nel 1996 quando, nonostante la fuoriuscita della Lega, ottenne il 44% dei voti proporzionali. Quanto al centro sinistra esso consolida, la sua maggiore competitività al Senato ottenendo un numero poco più elevato di voti ossia 15.092.139 voti a fronte dei 14.381.007 voti per Cdl.

Tuttavia, il risultato in termini di seggi non è in linea con l'esito del voto. Per l'effetto moltiplicatore del maggioritario, la Cdl è sovra-rappresentata e si aggiudica alla Camera, con una differenza di voti dell'1,6%, ben 282 seggi contro i 192 dell'Ulivo (circa il 20% di differenza). Al Senato la differenza di voti del 3,3% si traduce in uno scarto del 32,3% ovvero 152 seggi alla Cdl di Berlusconi contro i 77 seggi, quasi la metà, dell'Ulivo di Rutelli.

In complesso sommando i collegi uninominali e quelli proporzionali il successo della Cdl è netto: alla Camera si aggiudica 368 seggi contro i 250 dell'Ulivo, gli 11 di Rc mentre al Senato ne consegue 176 contro i 130 dell'Ulivo e i 4 di Rc.

L'indice di bipolarismo sale notevolmente e supera il 90% di seggi sia nell'arena maggioritaria come in quella proporzionale dove era partito da valori inferiori al 70% per il Senato.

È doveroso sottolineare come le coalizioni abbiano adattato le regole della competizione a specifici scopi tattici-competitivi. Per eludere il meccanismo dello scorporo e massimizzare quindi il numero di seggi ottenibili a livello proporzionale, Forza Italia in tutte le circoscrizioni e i Ds in 18, fanno uso delle liste civetta nominate rispettivamente "Per l'abolizione dello scorporo", "Per la stabilità di governo", "No ai ribaltoni" e "Paese Nuovo". L'utilizzo capillare del suddetto *escamotage* ha fatto sì che la capacità compensativa dello scorporo fosse quasi annullata¹⁰¹ passando da un'incidenza¹⁰² sui voti validi di lista del 27,1 nel 1994 a una del 6,2 nel 2001. Come diretta conseguenza la Camera dei Deputati nell'intera durata della XIV Legislatura è rimasta senza *plenum* per la mancata assegnazione a Forza Italia di 13 seggi rimasti "fantasma" dovuto all'esaurimento delle candidature disponibili. Per di più le liste civetta sono state influenti sull'esito complessivo del voto: Rifondazione comunista, avendo dato vita unilateralmente ad un patto di non belligeranza con l'Ulivo e facendo così affidamento esclusivamente sull'arena proporzionale e sulla capacità di compensazione dello scorporo è stato privato di 5 seggi proporzionali ottenendone 11, anziché 16. Al contrario, Ds e Margherita si sono visti attribuire ambedue un seggio in più rispetto a quelli assegnatigli dalla ripartizione proporzionale effettuata sulla base delle rispettive cifre nazionali.

Dall'analisi fin qui svolta, emerge la proporzionalizzazione del sistema elettorale dovuta al potere di ricatto e di coalizione dei 13-14 fra partiti e partitini presenti nel sistema

¹⁰¹ Il ridotto scorporo ha penalizzato maggiormente l'Ulivo con 1.632.040 di voti scorporati ai Ds e Margherita piuttosto che An e Fi, ai quali sono stati scorporati 662.797 voti. ITANES, *Perché ha vinto il centro destra*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 18 ss.

¹⁰² Per quanto riguarda l'incidenza totale dello scorporo dai valori al di sopra del 90% registrati nel 1994 e nel 1996 (segno che la compensazione si è attuata in una misura di poco inferiore al suo massimo teorico) nel 2001 tracolla al 15,9%. A. CHIARAMONTE, *Il voto proporzionale: verso la nazionalizzazione della competizione?*, in R. D'ALIMONTE – S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, cit., p. 180 ss.

politico. Il loro numero, nel corso degli anni, non si riduce. Decresce sostanzialmente la forza relativa meno equidistribuita. Non a caso il valore dell'indice di Neff (costruito sulla base del numero degli attori e della forza relativa) cala alla Camera dal 7,3 nel 1996 al 5,8 nel 2001. Quanto alla volatilità totale – utile per rilevare il rapporto di forza tra i partiti – possiamo notare come tra il 1994 e il 1996 diminuisce (da 36,7 a 13), per risalire nel 2001 (22,4) a causa della fedeltà leggera degli elettori. E ancora, il sistema elettorale, tramite le alleanze elettorali ha determinato la nascita di un bipolarismo di coalizione¹⁰³ che ha reso possibile nel 2001 l'alternanza, ma non la governabilità per il carattere eterogeneo e per la presenza al suo interno di una molteplicità di soggetti titolari di una sorta di potere di veto.

3.4. Il sistema elettorale delineato dalla legge n. 270/2005 (cenni)

Al termine della XIV legislatura il “*Mattarellum*” per i *leader* di entrambi gli schieramenti, appariva uno strumento ormai non più sufficiente¹⁰⁴ a sostenere le ragioni della governabilità di una democrazia dell'alternanza.

A garanzia di una piena governabilità e di un bipolarismo maturo – non ostacolato dai partiti minori dotati all'interno delle coalizioni di un peso sproporzionato – viene approvata dalla maggioranza di centro destra¹⁰⁵, la legge elettorale Calderoli n. 270/2005¹⁰⁶ la quale disciplina il passaggio da una formula maggioritaria di collegio con recupero proporzionale ad una proporzionale caratterizzata dalla presenza di soglie di sbarramento – sia per le

¹⁰³ Le coalizioni che si sono formate nel corso degli anni hanno consentito ai partiti minori di ricevere una quota di seggi maggioritari più o meno proporzionale alla quota dei voti portati in dote alla coalizione. L'esito di questo coordinamento è stato un bipolarismo frammentato che determina una tensione tra le due coalizioni che prevalgono a livello maggioritario ed i partiti che rivendicano la loro distintività a livello sistemico, grazie anche alla visibilità offerta loro dalla componente proporzionale del sistema elettorale. A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 231.

¹⁰⁴ Il 18 aprile del 1999 si tentò di modificare la legge elettorale tramite lo strumento referendario. Oggetto del referendum – promosso da Mario Segni e Antonio Di Pietro – era l'abolizione della seconda scheda, quella per la ripartizione proporzionale, in modo da attribuire i seggi proporzionali ai migliori piazzati o perdenti nei singoli collegi. Il referendum fallì il quorum richiesto dall'art. 75 Cost. per circa 200 mila voti (votarono il 49,6% degli aventi diritto al voto vale a dire 24,4 milioni di elettori). Dopo il referendum del 1999, il 19 Maggio del 2000 se ne svolse un secondo – promosso dai radicali di Marco Panella – volto a introdurre un premio di maggioranza e l'indicazione del candidato alla carica di Primo Ministro nella scheda elettorale. Per la seconda volta il quorum di validità non venne raggiunto. La percentuale di votanti si ridusse ulteriormente scendendo al 32,4% (meno di 16 milioni di votanti). G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, cit., p. 100 ss.

¹⁰⁵ L'impianto di fondo della nuova legge elettorale è frutto di un'attenta valutazione da parte del centro destra delle convenienze elettorali. Il sistema nasce dalla convergenza di due precisi interessi: da un lato quello di Berlusconi, e di tutta la Casa della Libertà, di limitare le perdite in caso di sconfitta, dall'altro quello dell'Udc di riconquistare autonomia e spazio di manovra. Gli obiettivi vengono raggiunti attraverso l'introduzione del voto unico alla lista di partito e l'eliminazione dei collegi uninominali, che nelle elezioni del 2001 e del 1996 avevano penalizzato il centro destra, il quale aveva ottenuto maggiori voti nell'arena proporzionale. R. D'ALIMONTE, *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in R. D'ALIMONTE – A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Il Mulino, Bologna, p. 57 ss.

¹⁰⁶ La riforma del 2005 va collocata nel contesto dell'emersione del “modello italiano” realizzato con la legge elettorale comunale e provinciale del 1993 e quella regionale del 1995. Ambedue sono incentrate su proporzionale e premio di maggioranza ma con un elemento essenziale: l'elezione diretta del vertice di governo e la regola *simul stabunt simul cadent*. R. D'ALIMONTE, *La formazione elettorale dei governi*, in S. FABBRINI, V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide – il Filangieri Quaderno 2010*, Jovene, Napoli, p. 55 ss.

coalizioni di liste, quanto per le singole liste – e dal premio di maggioranza¹⁰⁷ che per definizione, altera la rappresentanza proporzionale a favore di una maggiore stabilità e forza di governo.

La nuova norma ai fini dell'elezione della Camera dei Deputati prevede, dopo l'iniziale ripartizione proporzionale dei 617 seggi – che ha luogo in sede nazionale con applicazione della formula Hare –, si verifichi se la lista non coalizzata o le coalizioni di liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti sul piano nazionale abbiano raggiunto altresì almeno 340 seggi. E se la compagine vincente non è riuscita a conseguire, per via proporzionale, tale quota allora, scatta il premio di maggioranza. Quest'ultimo assicura una maggioranza assoluta ovvero almeno 340 seggi (pari al 54% dei seggi totali) alla coalizione di liste, o alla lista singola che abbia ottenuto, secondo la logica del maggioritario secco, il maggior numero di voti a livello nazionale. Il suddetto meccanismo, incentiva i partiti a dar vita ad una coalizione minima vincente¹⁰⁸, la cui ampiezza è in funzione dei rapporti di forza tra gli schieramenti che si contendono la conquista del governo. Ciò che di fatto è avvenuto nelle elezioni del 2006 quando entrambi gli schieramenti hanno incluso nella propria coalizione il maggior numero di liste in modo da giovare dei pochi voti provenienti da queste, aumentando pertanto la proliferazione e la frammentazione partitica.

Riguardo al Senato la logica del riparto dei 309 seggi (315-6 seggi esteri) è analoga a quella della Camera: la competizione – salvo eccezioni – avviene fra liste bloccate di candidati, non sempre unite in coalizione, il cui voto è unico. Le uniche differenze, date dalla natura stessa dell'Organo eletto su base regionale (art. 57, co. 1 Cost.) sono: la ripartizione dei seggi a livello regionale (ad esclusione della Valle d'Aosta, del Molise e del Trentino Alto Adige)¹⁰⁹; l'entità delle soglie di sbarramento innalzate (del 20% per le coalizioni; del 3% per le liste coalizzate e dell'8% per quelle non coalizzate) e il premio di maggioranza su base regionale. I premi in palio, arrotondati per eccesso – così da falsare il peso effettivo di ciascuna regione – sono quindi 17, assegnati a ciascuna regione con la formula di chi prende un voto più degli altri si aggiudica il 55% dei seggi di sua spettanza.

¹⁰⁷A livello di elezioni nazionali oggi non esistono democrazie consolidate che utilizzino sistemi proporzionali a premio di maggioranza fatta eccezione per l'Italia. Il premio di maggioranza su base nazionale non è una novità nella politica italiana basti pensare alla legge Acerbo n. 2444/1923 che prevedeva con il raggiungimento di almeno 25% di voti l'assegnazione di 356 seggi su 535 e alla successiva legge Scelba n. 148/1953 ribattezzata dalle sinistre "legge truffa". Quest'ultima per lo scattare del premio in seggi ovvero l'acquisizione di 380 seggi su 590 richiedeva il conseguimento della metà più uno dei voti, situazione che di fatto all'esito delle votazione non si venne a creare. A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, in A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma, 2011, p. 15 ss.

¹⁰⁸Il 21 e 22 giugno 2009 si sono tenuti i tre referendum, promossi da Mario Segni e Giovanni Guzzetta, che si proponevano di abrogare rispettivamente la possibilità di formare alleanze elettorali al fine di conseguire il premio di maggioranza alla Camera ed al Senato (in questo caso i premi) e di abolire le candidature in più circoscrizioni per uno stesso candidato. La consultazione fallisce clamorosamente data la bassa affluenza alle urne. M. COTTA – L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano. Terza edizione*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 71.

¹⁰⁹Circa i sistemi di queste 3 regioni, in Molise non è prevista l'attribuzione di un premio di maggioranza; i due seggi in palio sono dunque distribuiti proporzionalmente. La Valle d'Aosta è costituita in un unico collegio uninominale in cui vince il candidato che ottiene più voti, così come accade alla Camera. Infine il Trentino-Alto Adige è costituito in 6 collegi uninominali, mentre la restante quota di seggi spettanti alla regione è attribuita con metodo del recupero proporzionale, ossia tra i gruppi di candidati non risultati eletti nei rispettivi collegi uninominali. A. CHIARAMONTE, *Premio di maggioranza e sistema partitico nazionale*, in A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, cit., p. 103 ss.

Si delinea perciò una sorta di lotteria che può dare vita a tre contesti: una diversa maggioranza tra i due rami parlamentari, una maggioranza complessiva dei voti del Paese non corrispondente ad una maggioranza di seggi, una maggioranza dei seggi totali a livello nazionale talmente risicata da compromettere la stabilità di governo. In questo caso i senatori eletti nella circoscrizione estero¹¹⁰ o i senatori a vita possono divenire determinanti.

3.5. *Le elezioni proporzionali: dal bipolarismo frammentato al sistema tripolare*

Il sistema elettorale Calderoli impiegato in ben tre consultazioni ha dato luogo in ognuna di esse a esiti diversi. Partendo infatti dalle elezioni del 2006 particolarmente competitive e bipolari si passa a quelle esclusivamente bipolari del 2008 per giungere alle ultime del 2013 che mantengono la non competitività e mutano il bipolarismo in tripolarismo.

Nelle consultazioni del 9-10 aprile del 2006 le coalizioni di centro sinistra e centro destra adottano la strategia della massima inclusività al loro interno pertanto l'offerta diviene perfettamente bipolare e, per la prima volta, sono assenti le terze forze. Il bipolarismo raggiunge il suo apice: le due maggiori coalizioni ottengono il 99,8% dei seggi e il 99,1% dei voti. Il risultato conseguito di assoluta parità in entrambi i rami del Parlamento si traduce in una maggioranza per il centro sinistra risicata al Senato¹¹¹ e ampia alla Camera decisa da uno scarto di soli 25.000 voti su un totale di 38 milioni di voti validi, sufficienti affinché la coalizione ottenga il premio di maggioranza quindi 348 seggi contro i 281 della Cdl. Al Senato, nonostante un numero di voti complessivi inferiori (49,2% vs 49,9%), rispetto al centro destra che è la prima coalizione a livello nazionale, l'Unione di Prodi (Ds, Rc, Pdc, Verdi, Idv, Di, Rnp, Udeur) presentando un'unica lista nella circoscrizione estero vince 4 seggi e se ne assicura 2 seggi in più della Cdl (Udc, Mpa-Ln, Fi, An, As, Ft, Dc-Npsi) di cui 156 seggi all'Unione e 154 alla Casa delle Libertà. Nasce il governo Prodi di breve durata. In meno di due anni appunto, decade a causa dell'incompatibilità dei partiti alleati. Si torna a elezioni anticipate fissate al 13-14 febbraio 2008. Intanto l'assetto politico è cambiato. Veltroni e Berlusconi dando atto alla non governabilità ottenuta con le larghe coalizioni, fondano, tra il 2007 e il 2008, partiti "a vocazione maggioritaria", il Pd (in cui confluiscono Ds e Margherita) e il Pdl (dalla convergenza di Forza Italia e Alleanza Nazionale). In questa tornata l'offerta elettorale muta: le coalizioni non sono più *catch-all*¹¹² bensì selettive sia sotto il profilo ideologico che del numero dei partiti facendo riemergere

¹¹⁰Le disposizioni di applicazione per consentire un effettivo esercizio del voto dei cittadini italiani residenti all'estero sono contenute nella legge n. 459/2001. I sei senatori, così come i 12 deputati, assegnati alla circoscrizione estero sono eletti in quattro distinte ripartizioni. In ciascuna di esse è eletto un senatore e un deputato, mentre gli altri seggi sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero degli italiani residenti, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. Gli elettori possono esprimere, a seconda del numero dei seggi assegnati alle quattro ripartizioni, una o due preferenze. G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALIMONTE – S. BARTOLINI (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, cit. p. 142 ss.

¹¹¹Il sostanziale pareggio in termini di voti si è tradotto in un pareggio in termini di seggi. Meccanicamente questo è avvenuto perché al Senato i premi di maggioranza si sono elisi: nelle sei regioni in cui è scattato il premio, 4 seggi-premio sono andati al centro sinistra e 4 al centro destra. R. D'ALIMONTE, *Il Senato: una lotteria senza vincitori*, in A. CHIARAMONTE – L. DE SIO (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 164.

¹¹²A. CHIARAMONTE, *Dal bipolarismo frammentato al bipolarismo limitato? Evoluzione del sistema partitico italiano*, in R. D'ALIMONTE – A. CHIARAMONTE (a cura di) *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 205 ss.

le terze forze¹¹³. Quanto ai risultati, la coalizione di Berlusconi (Ln, Mpa, Pdl) prevale nettamente su quella di Veltroni (Pd, Idv) sia alla Camera dove ottiene il 46,81% sia al Senato con il 47,31%. La nuova maggioranza si costituisce sull'asse Popolo della Libertà-Lega Nord. In termini di seggi alla Camera Pdl ne conquista 276, la Lega 60 e Mpa 8 per un totale di 344 (compresi i 4 vinti nella circoscrizione estero). Sempre alla Camera al Pd e all'Idv vanno 247 seggi; all'Unione di Centro 36; al Svp 2, al Movimento italiani all'estero 1. Al Senato, con la vincita in tutte le regioni – tranne le quattro della zona rossa e la Basilicata – in cui era in gioco il premio in seggi, il controllo del centrodestra è ancora più saldo grazie al risultato raggiunto con i 174 seggi, seguito dai 134 del centrosinistra (Pd+Idv), i 3 dell'Udc e del Svp e appena uno a Valle d'Aosta e al Movimento degli Italiani all'estero.

Nel 2008 il Pd e il Pdl raggiungono oltre il 70% dei voti complessivi ed il 78% dei seggi totali. Si passa pertanto da un bipolarismo frammentato con molti partiti in grado di esercitare un potere di ricatto ad un bipolarismo limitato destinato ad esaurirsi con le successive elezioni del 24-25 febbraio 2013 caratterizzate dalla nascita di un sistema tripolare. L'effetto più immediato ed evidente della trasformazione della competizione politica da bipolare a tripolare è stata la mancata decisività delle elezioni – non accadeva dal 1994– conseguenza naturale della legge Calderoli garante di un vincitore certo alla Camera ma non al Senato. Precisamente la coalizione di centro sinistra con a capo Bersani, denominata “Italia. Bene comune” (Sel, Pd, Cd) ottiene una larga maggioranza esclusivamente alla Camera. In questo ramo si aggiudica il premio di maggioranza con soli 125 mila voti in più vincendo con il 29,6% di voti validi a differenza del centro destra (Pdl, Ln, Fdi, Ld) che ne raggiunge il 29,2%. Le due coalizioni che rappresentavano nel 2008 l'84,4% di voti validi, ora ne rappresentano solo il 58,7 % avendo perso l'una il 27% e l'altra il 42% dei consensi. A pochi punti di distanza dal polo di centro sinistra e centro destra, sono presenti le terze forze: il Movimento 5 Stelle¹¹⁴ di Grillo alla sua prima prova elettorale strappa il 25,6% di voti validi, mentre la coalizione uscente Mario Monti raggiunge un 10,6%. Non era mai accaduto che tre partiti totalizzassero più del 20%. Il centro sinistra vince il premio di maggioranza con il 29,6% dei voti per cui nel meccanismo di traduzione in seggi si registra la più alta disproporzionalità. L'indice di Gallagher che a partire dal 2006 aveva mantenuto valori inferiori rispetto al 1994-2001 (quando tocca il suo apice con 10,1 a causa della soglia di sbarramento del 4% rivelatasi un ostacolo insormontabile per molti partiti), nel 2013 quasi si quadruplica raggiungendo il 17,3.

¹¹³ La legge Calderoli, a causa del premio di maggioranza alla Camera, contiene un vincolo maggioritario più forte ma, al tempo stesso rende percorribili con maggiori possibilità di successo strategie da terza forza. A conferma di ciò nel 2008, il terzo partito Udc ottiene un buon risultato così come, nelle successive elezioni, lo ottengono Lista Civica e Movimento Cinque Stelle. A. DI VIRGILIO, *Offerta elettorale 2013: elusiva ma ancora decisiva*, in A. CHIARAMONTE – L. DE SIO (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, cit., p. 46.

¹¹⁴ Il risultato conseguito da M5S lo ha reso non solo il terzo polo di gran lunga più forte nella storia elettorale ma anche un polo così competitivo da essere un potenziale vincitore. La meccanica bipolare, caratteristica fondante della “Seconda Repubblica” ed elemento sul quale era impernato il sistema nato nel 1994, entra in crisi. L'indice di bipolarismo registra il minimo storico con il 58,7% (un crollo di quasi 26 punti rispetto alle precedenti elezioni, e di 41 rispetto a quelle del 2006). A. CHIARAMONTE – V. EMANUELE, *Bipolarismo addio? il sistema partitico tra cambiamento e deistituzionalizzazione*, in A. CHIARAMONTE – L. DE SIO (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, cit., p. 248 ss.

Al Senato il risultato è nettamente diverso. Data l'assenza del bipolarismo nella competizione, il premio scatta in tutte le 17 regioni: la coalizione di Bersani incassa 10 premi mentre quella di Berlusconi 7 per un totale di 112 seggi contro i 115. La differenza di seggi è dovuta alla vittoria in 4 regioni del centro destra in cui il premio vale più di 12 seggi mentre il centro sinistra lo consegue solamente in una, il Lazio. Per di più il centro sinistra, pur rilevandosi il primo partito con un distacco dell'1,4% dal centro destra e del 3,3% dal M5S è lontano dall'ottenere la maggioranza assoluta dei seggi conquistandone soltanto 118 contro i 117 del centrodestra, i 54 (quasi la metà delle coalizioni maggiori) del M5S e i 21 della coalizione Monti. Nella circoscrizione estero, come nel 2006, il risultato le è favorevole tanto da ottenere 4 dei sei seggi in palio, la cui incidenza però è irrilevante sugli equilibri complessivi. A Palazzo Madama perciò la maggioranza relativa genera una difficile situazione di governabilità.

4. L'INFLUENZA DEI SISTEMI ELETTORALI SULLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE ITALIANA

di Nicolò Fuccaro e Stefano Rotolo

4.1. Dinamismo e mutevolezza della forma di governo (a Costituzione invariata)

Nell'ambito della disamina di un sistema elettorale (per l'elezione di deputati e senatori del Parlamento italiano, nel nostro caso), non si può trascurare la correlazione che intercorre tra esso e la forma di governo che emerge dall'intero ordinamento, con particolare riferimento all'influenza del primo sulla seconda.

La forma di governo – è bene ricordare – è espressione delle dinamiche con cui le funzioni dello Stato sono distribuite e organizzate tra i diversi organi costituzionali, con riferimento specifico all'attività d'indirizzo politico ed al suo svolgimento. Risultano, pertanto, significativi la formazione di tali organi, la disciplina dei loro rapporti e i poteri di indirizzo a loro attribuiti¹¹⁵. Il nostro campo di indagine si riferirà alla forma di governo parlamentare che si è affermata in Italia con modalità e sfumature diverse, a seconda dei contesti storico-politici in cui ha trovato attuazione.

Non esiste una forma di governo parlamentare per antonomasia, ma una pluralità di sottotipi variamente affermatasi. È tuttavia possibile rintracciarne alcune caratteristiche ricorrenti che valgono a distinguere la dalle altre forme di governo. Gli elementi qualificanti sono:

1. il capo dell'esecutivo è privo di una diretta investitura popolare: tale legittimazione è attribuita all'organo legislativo che, a sua volta, concede la fiducia al governo¹¹⁶;
2. l'assenza, per l'esecutivo, di una durata predeterminata del mandato e la possibilità di revoca da parte del potere legislativo mediante il voto di sfiducia;

¹¹⁵ Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, XIII ed., 2013, p. 162.

¹¹⁶ Si tenga presente che in taluni, o per meglio dire nella maggior parte delle forme di governo parlamentare, il rapporto di fiducia tra parlamento e governo è presunto: la fiducia non viene concessa, ma può in ogni momento essere revocata dall'assemblea rappresentativa.

3. la possibilità di scioglimento anticipato dell'organo legislativo¹¹⁷.

Lo schema del governo parlamentare, appena delineato, si caratterizza per un'attenuazione del principio della separazione dei poteri e da una conseguente collaborazione fra i poteri legislativo ed esecutivo nella co-direzione politica. I due poteri si condizionano reciprocamente, sia a livello strutturale, dovendo il Governo ottenere la fiducia parlamentare e potendo il Parlamento essere sciolto in assenza di maggioranza governativa, sia a livello funzionale, in quanto l'indirizzo politico-amministrativo del Governo deve essere sostenuto dal Parlamento con i suoi penetranti strumenti di controllo¹¹⁸. La forma di governo parlamentare si concepisce pienamente solo qualora il potere esecutivo sia *emanazione permanente* del potere legislativo: il rapporto fiduciario che lega i due poteri diventa, perciò, elemento irrinunciabile del sistema. Difatti, il Governo possiede una legittimazione democratica in quanto derivante da un Parlamento che, per la sua capacità di riflettere tutte le forze politiche, viene ritenuto autenticamente rappresentativo della volontà popolare¹¹⁹. La forma di governo risente indubbiamente anche delle dinamiche politiche sottostanti che influiscono sugli equilibri e sui rapporti fra potere legislativo e potere esecutivo: il loro funzionamento può, infatti, essere influenzato dal contesto politico bipartitico, multipartitico, bipolare, multipolare, ad alternanza perfetta o imperfetta¹²⁰.

Il sistema italiano, su cui – come anticipato – focalizzeremo la nostra analisi, rappresenta un caso estremamente interessante dal momento che, pur rimanendo a Costituzione pressoché invariata, ha assistito ad un mutamento degli equilibri fra poteri, parallelamente alla trasformazione di fattori storico-partitico-elettorali. La forma di governo parlamentare – come ha sottolineato autorevole dottrina – non è statica e riconducibile alle sole disposizioni costituzionali, ma dinamica, tanto che la nostra Costituzione lascia un apprezzabile margine d'incidenza alle regole sub-costituzionali¹²¹.

Si possono definire cinque variabili/costanti della forma di governo:

1. le norme costituzionali scritte;
2. le norme costituzionali consuetudinarie;
3. i precedenti, le prassi e le convenzioni costituzionali;
4. il sistema elettorale in senso stretto (formula elettorale) e in senso lato (modalità di espressione del voto, disegno delle circoscrizioni, cause di incandidabilità/ineleggibilità/incompatibilità, disciplina “di contorno” sulla propaganda, sul finanziamento/rimborso delle spese elettorali etc.)¹²²;

¹¹⁷ Questi i fattori enucleati da G. U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.*, 2007, p. 18.

¹¹⁸ Cfr. F. CUOCOLO, voce *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1989, p. 522.

¹¹⁹ Così L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, 1970, p. 642 ss.

¹²⁰ Cfr. G. U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e forme di governo*, cit., p. 19.

¹²¹ Come è stato opportunamente evidenziato, tra gli altri, da A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di “ribaltone”*, in www.forumcostituzionale.it, 28 settembre 2010, p. 1 ss., «il concetto di “forma di governo” non è, e non può essere, semplicemente legato alle (talvolta laconiche e lacunose) disposizioni costituzionali», ma risente di una pluralità di fattori che lo rendono dinamico e mutevole nel tempo.

¹²² Sulla relazione che intercorre tra forma di governo e sistema elettorale, v., per tutti, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981.

5. il sistema politico-partitico¹²³.

Per quanto oggetto del nostro studio, si prenderà in esame come il sistema elettorale ha influito (e influisce) sulla forma di governo, come andata nella sostanza modificandosi nella storia dell'Italia repubblicana.

4.2. L'epoca del sistema proporzionale in Italia

La prima fase della vita politico-istituzionale della Repubblica italiana (riferibile agli anni 1948-1993) è stata caratterizzata da una forte stabilità della legislazione elettorale – ricalcata sul modello previsto per l'elezione della Costituente – che, tranne per un breve periodo, ha visto sempre al centro del sistema elettorale lo scrutinio proporzionale di lista¹²⁴. Tale formula ha riverberato i propri effetti non solo nell'ambito più squisitamente politico, ma anche sul funzionamento della forma di governo parlamentare. Si considerino le indubbie singolarità che presentava il sistema italiano:

- a) un pluripartitismo esasperato, accentuato da un sistema elettorale che per la sua natura proporzionale evidenziava le differenze ideologico-programmatiche tra gruppi politici e rendeva improbabili coalizioni durevoli;
- b) la c.d. *conventio ad excludendum* dall'area governativa sia nei confronti del PCI, a causa del suo legame col blocco sovietico antagonista durante la Guerra Fredda, sia nei confronti del MSI, considerato erede politico del regime fascista e perciò tenuto fuori dall'“arco costituzionale”;
- c) l'estrema debolezza del Presidente del Consiglio, mai *leader* indiscusso del partito di maggioranza relativa (DC) o comunque della coalizione governativa (provenendo talvolta da partiti minori), così da essere ridotto a mediatore delle diverse delegazioni politico-ministeriali;
- d) partiti strutturati in correnti organizzate che contribuivano ad aumentare la conflittualità e l'instabilità delle compagini governative¹²⁵.

La marginalità dei partiti “minori” di area governativa – sebbene indispensabili ai fini del sostegno al Governo – ha comportato la preponderanza accentuata del partito di maggioranza relativa, creando una situazione di «democrazia bloccata»¹²⁶, contraddistinta da una perdita di efficienza dell'esecutivo e da un aumento di confusione di poteri. Da un versante, infatti, l'assenza di una concreta alternativa di governo ha accresciuto la conflittualità dei partiti, caratterizzata non da una competitività politica ma da una logica di

¹²³ Tali variabili sono così enucleate da A. SPADARO, *I nuovi vincoli (e le nuove responsabilità) del Presidente della Repubblica durante le crisi di Governo*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 254 ss.; ID., *Poteri del Capo dello Stato*, cit., 2, in cui la forma di governo come «il complesso dei ricordati cinque fattori che concorrono a determinare l'assetto del potere esecutivo in rapporto agli altri (definendone il particolare equilibrio nell'ordinamento), assetto che consente di individuare gli organi di indirizzo politico (pesi), distinguendoli da quelli di controllo e garanzia (contrappesi)» (c.vo dell'A.).

¹²⁴ Cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 94 ss., ove viene ricordata la parentesi costituita dalla l. n. 148/1953 (meglio nota come “legge truffa”).

¹²⁵ Questi i caratteri rintracciati da G.U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e Forme di Governo*, cit., p. 19.

¹²⁶ Circa tale espressione, largamente diffusa in dottrina, v., *ex multis*, S. GAMBINO, *Rappresentanza e governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Pol. dir.*, 2008, p. 193 ss.

interdizione e un uso di veti incrociati¹²⁷. Da un altro versante, la maggioranza governativa ha molto spesso “consociato” le minoranze escluse, attraverso una serie di accordi in Commissione o nell’elaborazione di emendamenti di spesa trasversali, provocando incertezza, opacità e variabilità dei meccanismi decisionali¹²⁸. La designazione del Presidente del Consiglio dei ministri è stata spesso tortuosa, frutto di defatiganti mediazioni tra partiti non previamente legati fra loro da alcuna alleanza elettorale; la scelta dell’incaricato ricadeva frequentemente su una personalità selezionata non tanto poiché portatrice di una specifica linea politica, ma in quanto capace di far trovare una convergenza comune alla nascente maggioranza. Il corpo elettorale non giocava alcun ruolo né nella scelta dell’Esecutivo né nella designazione di una coalizione o raggruppamento di liste che in Parlamento avrebbe sostenuto il Governo¹²⁹.

La costruzione della maggioranza governativa non era, perciò, il frutto di un preciso impegno delle forze politiche in campagna elettorale, bensì il risultato dei rapporti di forza tra i gruppi, scaturenti dai risultati elettorali¹³⁰. In questo contesto il Presidente della Repubblica svolgeva una funzione conciliativa, caricandosi dell’onere di trovare la figura più adatta a garantirsi il sostegno di una maggioranza parlamentare e solo come *extrema ratio* giungeva a sciogliere le Camere, dopo aver constatato l’impossibilità della nascita di una nuova maggioranza. Si badi, a tal proposito, che la discrezionalità del Capo dello Stato nella scelta della figura da incaricare poteva essere più o meno spiccata, in base al tasso di stabilità politica, ma rimaneva sempre nell’ambito di un esercizio di funzioni volto a garantire la governabilità¹³¹.

Tale assetto ha avuto diverse declinazioni nelle prassi politico-costituzionale di volta in volta createsi. Si pensi a quella, invalsa nei primi anni di storia repubblicana, per cui il Presidente della Repubblica chiedeva, nell’ambito delle consultazioni, una “rosa di nomi” gradita a ciascuna forza parlamentare; di diverso segno era la meno risalente prassi in base alla quale era, invece, il Capo dello Stato ad indicare una serie di nomi “adatti” alla Presidenza del Consiglio, chiedendo alle forze politiche di scegliere tra questi¹³².

4.3. La svolta del maggioritario: i riflessi sulla forma di governo

Il sistema politico-istituzionale dei primi anni ’90 fu sconvolto e profondamente trasformato da (e in seguito a) una serie di avvenimenti: da una parte lo scoppio di scandali giudiziari, che diedero vita alla c.d. stagione di Tangentopoli, comportò la scomparsa dei

¹²⁷ Cfr. F. CUOCOLO, voce *Forme di Stato e di governo*, cit., p. 535.

¹²⁸ Cfr. G. U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e forme di governo*, cit., p. 19.

¹²⁹ Così A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato*, cit., p. 3, che segnala a corollario tanto il ruolo determinante del peso elettorale di ciascun partito nella formazione di una maggioranza di governo, quanto la libera scelta post-elettorale di ciascuna forza parlamentare di sostenere o meno l’Esecutivo.

¹³⁰ Cfr. F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 55 ss.

¹³¹ Cfr. A. SPADARO, *I nuovi vincoli (e le nuove responsabilità) del Presidente della Repubblica*, cit., p. 257 ss.

¹³² Riportando le citate prassi, A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato*, cit., 4, a proposito della seconda, parla di una «variante “orleanista” della nostra forma di governo parlamentare, [...] caratterizzata da una “doppia fiducia” verso il Premier: iniziale (del Capo dello Stato) e successiva (del Parlamento)». Cfr., sul punto, P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in *Quad. cost.*, 1981, p. 580 ss.

partiti di area governativa o la loro scissione in una pluralità di nuove forze politiche; contestualmente si assistette alla progressiva fine della *conventio ad excludendum* nei confronti del PCI (che nel 1991, dopo una lunga fase congressuale, si trasformerà in PDS, optando per una connotazione socialdemocratica) e del MSI (che nel 1995 diventerà AN, ripudiando la pregiudiziale fascista), i quali, pertanto, iniziarono a competere per arrivare al governo¹³³.

Le prime modifiche al sistema elettorale si registrarono a seguito delle iniziative referendarie del 1991, le quali introdussero – mediante l’abrogazione di parti di alcune disposizioni del d.P.R. n. 361/1957 – il sistema della “preferenza unica” (tradotto nel d.P.R. n. 200/1991) che valorizzava la componente personalistica nel solco dello scrutinio proporzionale di lista. Successivamente, a seguito della tornata referendaria dell’aprile del 1993¹³⁴ ed incalzate dalla pubblica opinione, le Camere approvarono una nuova legislazione elettorale, abbandonando il sistema proporzionale a favore di un sistema tendenzialmente maggioritario che conservava una quota proporzionale. Difatti, le leggi n. 276 e n. 277 del 1993 – la prima per il Senato, la seconda per la Camera – prevedevano l’attribuzione del 75% dei seggi nell’ambito di collegi uninominali, nei quali risultava eletto il candidato che avesse ottenuto il maggior numero di voti, mentre il restante 25% dei seggi veniva assegnato proporzionalmente ai voti ottenuti da ciascuna lista.

Il nuovo congegno elettorale dispiegava numerose innovazioni sulla forma di governo:

- a) la bipolarizzazione del quadro politico, con la formazione di coalizioni alternative fra loro, espressione di linee politiche differenti e guidate da un *leader* “candidato”¹³⁵ alla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- b) alleanze elettorali costruite su una precisa piattaforma programmatica: la maggioranza di governo si identificava nella maggioranza elettorale;
- c) superamento della «democrazia bloccata» e affermazione del principio dell’alternanza tra schieramenti elettorali concorrenti¹³⁶.

Il conferimento dell’incarico al Presidente del Consiglio si semplificava notevolmente: il Capo dello Stato non doveva trovare la personalità più adatta a comporre una maggioranza governativa, ma si limitava ad incaricare il *leader* della coalizione vincente, espressione della maggioranza uscita dalle urne. Va sottolineato, però, che tale innovazione è avvenuta a Costituzione invariata, quindi il Presidente della Repubblica non era obbligato a sciogliere le Camere in caso di crisi della coalizione vincente come nei sistemi di *cabinet* ma, in base al dettato costituzionale, poteva trovare una nuova figura per la composizione di una maggioranza parlamentare¹³⁷. In dottrina, c’è tuttavia chi ritiene che, nell’incaricare una

¹³³ Cfr. S. REGASTO, *La forma di governo parlamentare fra tradizione e innovazione*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 98 ss.

¹³⁴ Tra i numerosi quesiti referendari sottoposti agli elettori, sono da segnalare – per quanto concerne l’oggetto del nostro studio – quello sull’abolizione del finanziamento pubblico ai partiti (promosso dai radicali) e quello sulla parziale abrogazione della legge elettorale per il Senato (promosso dai radicali e dal movimento di Mariotto Segni), volto a introdurre un sistema maggioritario, entrambi con esito positivo.

¹³⁵ Espressione assai diffusa seppure atecnica, in quanto, com’è noto, nell’ordinamento italiano – e, più in generale, nei sistemi parlamentari – il Presidente del Consiglio dei ministri non viene eletto, bensì nominato dal Capo dello Stato, ex art. 92, c. 2°, Cost.

¹³⁶ Così, A. SPADARO, *I nuovi vincoli (e le nuove responsabilità) del Presidente della Repubblica*, cit., p. 259 ss.

¹³⁷ Cfr. F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 76 ss.; A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato*, cit., p. 4, secondo cui il Capo dello Stato, se, di

nuova personalità, il Presidente – in presenza di tale sistema elettorale – avrebbe dovuto tenere conto di due «limiti o vincoli costituzionali», o, per meglio dire, della coincidenza tra due elementi: la «maggioranza *parlamentare*», su cui, ai sensi della Carta, si basa il rapporto fiduciario tra il Governo e le due Camere, e la «maggioranza *elettorale*», ossia quella “uscita” dalle urne¹³⁸.

Tracciando un bilancio di questa fase, si può affermare che la “svolta maggioritaria” non ha dato i frutti sperati a causa di coalizioni troppo ampie e disomogenee e della proliferazione delle sigle di partito, conseguenza della componente proporzionale e della natura personalistica dei nuovi partiti¹³⁹, privi di una visione ideale e molto spesso protagonisti di avviliti fenomeni di “transfughismo” parlamentare. Per tutte queste concause i Governi succedutisi hanno aumentato la loro stabilità rispetto al passato, ma non hanno segnato un parallelo aumento dell'efficienza governativa.

4.4. Il passaggio ad un proporzionale (fortemente) corretto: la legge n. 270 del 2005 (c.d. “Porcellum”)

La legge elettorale n. 270 del 2005 venne concepita come un sistema elettorale a base proporzionale con forte correzione maggioritaria. Essa venne approvata dalla sola maggioranza di governo, rappresentando il logico complemento elettorale della riforma costituzionale poi bocciata nel referendum del giugno 2006¹⁴⁰. La correzione maggioritaria dell'impianto si sostanziava nell'attribuzione, alla lista o alla coalizione vincente, di un premio di maggioranza nazionale alla Camera del 54% (*rectius*: di un numero di seggi-premio tale da garantire il 54% dei seggi totali), mentre al Senato venivano attribuiti singoli premi di maggioranza su base regionale. I due sistemi elettorali presentavano, inoltre, diverse soglie di sbarramento congegnate differentemente tra le due Camere e prescriveva un ordine bloccato per i candidati in lista¹⁴¹.

L'intento della legislazione elettorale era quello di assecondare alcune tendenze venutesi creare nella prassi istituzionale, con l'indicazione espressa del «capo della forza politica» (o dell'«unico capo della coalizione») e la presentazione di un programma elettorale di

fronte alla scelta elettorale (risultata vincitrice) per un determinato indirizzo politico di governo, «non potrà non tener conto del risultato delle urne», vedendo quindi «oggettivamente ridotti i suoi margini di scelta discrezionale», in caso di crisi di governo, stante la forma di governo parlamentare e l'assenza di elezione diretta del capo dell'Esecutivo, «recupererebbe molti margini di manovra».

¹³⁸ A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato*, cit., p. 5, il quale conclude affermando che, «se il Capo dello Stato non tenesse conto di *entrambi* questi due vincoli, e segnatamente del secondo, incapperebbe nella comprensibile accusa di dar vita a un c.d. “ribaltone” politico». L'unica eccezione che, a parere dell'A., consenta la formazione di un nuovo Esecutivo sostenuto da una maggioranza *parlamentare* diversa da quella *elettorale* consisterebbe in un «governo breve, di emergenza, con vasto consenso parlamentare (sostanzialmente di unità nazionale) e legato a situazioni contingenti e straordinarie» (p. 6).

¹³⁹ Cfr. P. PISICCHIO, *Forma di governo e sistemi elettorali: verso il governo tecnico*, in www.forumcostituzionale.it, 17 giugno 2012, p. 6.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ Come segnalato da S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 472, tali meccanismi elettorali sembravano generare «un assetto del sistema politico insieme bipolare e frammentato (date le generose soglie di sbarramento), nel quale anche i voti delle liste sottosoglia erano comunque utili per la vittoria della coalizione».

schieramento, vagheggiando meccanismi di “cripto *premiership*”¹⁴². L’obbligo di indicazione del *leader*, per il vero, non poneva problemi di legittimità costituzionale, non delineando alcun vincolo giuridico – circa la nomina del Presidente del Consiglio – al Capo dello Stato e non confliggendo, quindi, con le sue prerogative¹⁴³. Tuttavia, sembra inevitabile che l’espressa indicazione del capo della forza politica o della coalizione da parte dell’elettorato vincolasse il Presidente della Repubblica nella scelta del capo dell’Esecutivo, restringendo ulteriormente i suoi poteri discrezionali¹⁴⁴.

Inoltre, la l. n. 270 del 2005 introduceva l’obbligo per le liste/coalizioni di depositare il programma elettorale, all’atto della presentazione dei contrassegni elettorali. Ma, se in astratto tale previsione avrebbe dovuto «rappresentare uno strumento per rafforzare l’identità programmatica dei partiti e quindi del futuro governo, in un contesto che vede nel programma elettorale l’ideale punto di congiunzione tra legittimazione governativa e legittimazione parlamentare», di fatto ciò non è avvenuto, soprattutto per una «dinamica coalizionale» in cui ciascuna forza politica ha cercato di distinguersi dalle altre, dando vita a «sovrapposizioni tra il programma di coalizione e i programmi dei singoli partiti della maggioranza»¹⁴⁵. La precaria definizione dell’indirizzo politico, riflesso dalla evanescenza del programma di governo, trova manifestazione sin dalle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio in sede di presentazione del Governo alle Camere per ottenerne la fiducia, la quale, a sua volta, viene accordata con una mozione – diversamente da quanto prescrive l’art. 94, 2° c., Cost. – ritualmente priva di motivazione¹⁴⁶. Tale prassi, tuttavia, non si può negare – per quanto non costituisca una scusante – sia in continuità con la precedente storia parlamentare del nostro Paese.

Se da una parte gli eventi politico-partitici hanno indotto le forze in campo ad assumere atteggiamenti diversi nel corso di questa fase, dall’altra il sistema elettorale, a causa delle evidenti distonie funzionali – concernenti in particolare la diversa attribuzione dei premi di maggioranza alla Camera (su base nazionale) e al Senato (su base regionale) – ha prodotto risultati molto differenti. Le elezioni del 2006, in cui si sono confrontate due coalizioni vastissime ed eterogenee, hanno consegnato la maggioranza al centrosinistra: ampia alla Camera, di misura al Senato. Nel 2008 si sono formate coalizioni ristrette, conducendo il sistema politico-partitico ad un potenziale (ma non realizzato) superamento del bipolarismo

¹⁴² Così A. SPADARO, *I nuovi vincoli (e le nuove responsabilità) del Presidente della Repubblica*, cit., p. 263.

¹⁴³ Cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 467 ss., che rimarcano come «la tesi dell’impraticabilità di un cambiamento di governo in corso di legislatura non trova riscontri nel testo costituzionale vigente» (p. 468) e richiamano le affermazioni, in tal senso, delle C. cost., sentt. n. 262 del 2009 (*Cons. dir.*, n. 7.3.2.3.1) e n. 23 del 2011 (*Cons. dir.*, n. 5.2).

¹⁴⁴ In tal senso A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato*, cit., p. 7 ss., secondo cui il premio assegnato alla lista/coalizione vincitrice incide in maniera rilevante «sul concetto stesso di maggioranza, la quale [...] diviene “dopo” *parlamentare* solo in quanto è “prima” *elettorale*», aggiungendo (o, meglio, rafforzando) i “vincoli costituzionali” prima citati.

¹⁴⁵ Così S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 469 ss., che, a parziale giustificazione dello “scollamento” tra programma di governo e programma elettorale, ammettono come l’immodificabilità del secondo sia «del tutto utopistica, data l’inevitabile necessità di aggiornamenti anche per esigenze imprevedibili *ex ante*», nonché per l’influenza dei vincoli sovranazionali sulla determinazione dell’indirizzo politico (cfr., sul punto, R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006, p. 399).

¹⁴⁶ Cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 470.

verso una sorta di bipartitismo; tuttavia, l'ampia maggioranza (la più ampia della storia repubblicana), ottenuta in entrambe le Camere dal centrodestra, si è assottigliata nel corso della legislatura per lo sfaldamento della coalizione. Nel 2013, invece, il confronto si è sviluppato tra tre coalizioni (centrodestra con a capo Silvio Berlusconi, centro guidato da Mario Monti, centrosinistra che esprimeva Pier Luigi Bersani) più un movimento antisistema altamente competitivo (M5S fondato da Beppe Grillo); le elezioni hanno consegnato la maggioranza della Camera al centrosinistra, mentre nessuno schieramento si è "aggiudicato" il Senato.

Durante la legislatura in corso, è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della l. n. 270 del 2005, affrontando una materia – la legislazione elettorale – assai delicata e caratterizzata da una forte politicità. Il giudice costituzionale ha ravvisato l'illegittimità nel premio di maggioranza nazionale alla Camera, nell'attribuzione di premi regionali al Senato e nella parte di legge che non consentiva all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati, ma lo vincolava a scegliere per liste di "blindate" e "lunghe", in violazione del principio di conoscibilità dei candidati da parte degli elettori. In particolare, il meccanismo premiale, con cui la minoranza più votata veniva "trasformata" in maggioranza assoluta, era tale da consentire «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della "rappresentanza politica nazionale" (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di "una caratterizzazione tipica ed infungibile" [...], fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali»¹⁴⁷, caratterizzati – com'è noto – da una differente forma di governo¹⁴⁸. Inoltre, veniva violato il principio democratico, a cagione dell'«eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.»¹⁴⁹. Infine, l'assenza di una soglia per l'"accesso" al premio di maggioranza produceva un *vulnus* anche al principio di eguaglianza del voto (art. 48, 2° c., Cost.), il quale impone che «ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi»¹⁵⁰. Sul punto, ferma la necessità che ciascun elettore disponga dello stesso potere di voto (eguaglianza "in entrata"), si discute in dottrina se e in quale misura la "distorsività" del

¹⁴⁷ C. cost., n. 1/2014, *Cons. dir.*, n. 3.1.

¹⁴⁸ Con riferimento a comuni e regioni, il rapporto tra assemblea rappresentativa e organo esecutivo – a capo del quale sta il sindaco/presidente di regione, eletto direttamente dal corpo elettorale – è sintetizzato nel brocardo «*simul stabunt, simul cadent*»: il venir meno di uno dei due organi determina la "caduta" anche dell'altro e il ricorso a nuove elezioni.

¹⁴⁹ C. cost., n. 1/2014, *Cons. dir.*, n. 3.1.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

sistema rispetto alla distribuzione proporzionale dei seggi sia consentita, ovvero sia quanto il voto di ciascun elettore possa avere un “peso” diverso “in uscita”¹⁵¹.

4.5. *L'esperimento non riuscito del c.d. “Italicum” (l. n. 52 del 2015) e la disciplina vigente*

Il legislatore, dinanzi al significativo intervento della Corte costituzionale, ha elaborato una nuova legge elettorale che, analogamente al passato, è stata approvata dalla sola maggioranza di governo ed inserita in un complessivo disegno riformatore di cui faceva parte anche la riforma costituzionale, poi bocciata nel referendum del dicembre 2016.

La legge n. 52 del 2015 (meglio nota come “*Italicum*”) ha introdotto per la sola Camera dei deputati un sistema proporzionale con premio di maggioranza, per l’assegnazione del quale deve essere raggiunta la soglia del 40% dei voti validamente espressi (con divieto di coalizzarsi per il raggiungimento dell’obiettivo). Laddove nessuna lista abbia ottenuto tale quota, si procede ad un secondo turno di ballottaggio tra le due liste più votate, all’esito del quale viene assegnato il premio di maggioranza alla lista vincente. Sotto il profilo dell’effetto distorsivo di cui sopra, pertanto, la presente legge «non segna una netta discontinuità rispetto a quella che va a sostituire, costituendone semmai una filiazione»¹⁵². Tale sistema ha previsto, inoltre, la soglia di sbarramento al 3% per l’accesso al riparto dei seggi, nonché l’introduzione della doppia preferenza di genere, “smantellando” così le liste con ordine bloccato, salvo per i capilista (uno per ognuno dei 100 collegi in cui viene diviso il territorio nazionale), che possono inoltre candidarsi fino in più collegi (fino a 10). Per l’elezione del Senato restava invece in vigore la precedente legge elettorale, “depurata” delle incostituzionalità a seguito dell’intervento della sent. n. 1/2014.

L’intento del legislatore era chiaramente quello di consolidare, sulla scia dei precedenti sistemi, la figura del *leader* come naturale “candidato” alla Presidenza del Consiglio, valorizzando le liste a scapito delle coalizioni¹⁵³. A tal fine, infatti, veniva mantenuta la previsione di indicare per ciascuna lista, in sede di deposito dei contrassegni elettorali, il «capo della forza politica». Ne sarebbe derivata una surrettizia forma di elezione diretta del capo dell’Esecutivo da parte del corpo elettorale, suggestionato – in particolar modo nel turno di ballottaggio – dal fatto che il suo suffragio fosse finalizzato non solo ad eleggere il Parlamento, ma anche il Governo (*rectius*: il Presidente del Consiglio). In sostanza, con questo modello, «la nomina del presidente del Consiglio da parte del capo dello Stato

¹⁵¹ Secondo E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un’indebita richiesta di “supplenza” alla Corte costituzionale, di fronte all’ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p. 5, tali «differenze di peso dei voti ‘in uscita’ sono giustificabili soltanto in quanto ragionevoli, ossia qualora l’effetto distorsivo funzionale alla formazione di stabili maggioranze di governo non appaia assolutamente abnorme e sproporzionato». Cfr., per l’interessante tentativo di dare una risposta “pratica” all’interrogativo, G. LODATO – S. PAJNO – G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1/2014*, in *www.federalismi.it*, n. 9/2014.

¹⁵² Così G. SCACCIA, *La legge elettorale “italicum” fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, p. 18.

¹⁵³ Cfr. A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la forma di governo parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2015, p. 645.

sarebbe a rime obbligate e la fiducia iniziale della Camera si trasformerebbe in uno stanco e inutile rito»¹⁵⁴.

La Corte costituzionale è intervenuta nuovamente in materia elettorale con la sentenza n. 35 del 2017, con cui ha ritenuto illegittimo, da una parte, il meccanismo del ballottaggio per l'attribuzione del premio e, dall'altra, la possibilità del deputato eletto in più collegi plurinominali di optare per il collegio in cui essere proclamato. L'intervento della Consulta lascia un quadro giuridico-elettorale molto indefinito: la Camera è eleggibile tramite la normativa di risulta che delinea un modello, seppur privato del doppio turno, proporzionale con eventuale premio di maggioranza alla lista che raggiunga il 40% dei suffragi, mentre al Senato vige un sistema caratterizzato da un proporzionale corretto solamente dalla presenza di soglie di sbarramento (differenziate a seconda che le liste siano in coalizione o “corrano” da sole). Oltre ai molti passaggi in cui viene ripreso quanto sancito nella sent. n. 1/2014, particolarmente significativo è quanto afferma il giudice costituzionale in tema di forma di governo parlamentare circa la non equipollenza tra i «*principi costituzionali* di rappresentatività e di uguaglianza del voto» e gli «*obbiettivi, pure di rilievo costituzionale*, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale»: l'applicazione di un tale congegno elettorale avrebbe dovuto «necessariamente tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale» dell'assemblea parlamentare, «organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento», posto che, «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» (c.vi nostri)¹⁵⁵.

Appare chiaro come i due sistemi elettorali (per la Camera e per il Senato) attualmente vigenti siano fra di loro disomogenei e, di conseguenza, come rischiano di riverberare i propri effetti sul funzionamento della forma di governo, non potendosi escludere l'ipotesi che si determinino maggioranze diverse nei due rami del Parlamento. È compito del Parlamento, quindi, rendere le legislazioni elettorali (quantomeno) omogenee fra loro – come, peraltro, auspicato dal Presidente della Repubblica – intervenendo organicamente su una materia geneticamente intrisa di un elevato tasso di politicità.

In questo ribollente contesto possono essere interessanti le scelte elettorali che verranno realizzate in quanto potranno esservi indubbi riverberi sulla forma di governo parlamentare. Con una scelta proporzionalistica potremmo vedere riemergere la centralità del Parlamento, nonché una figura di Presidente del Consiglio a tendenza mediatrice, capace di coagulare attorno al programma di governo una maggioranza espressione dell'assemblea parlamentare. Con una scelta sulla scia dei vari modelli elettorali succedutisi a partire dagli anni '90, si consoliderà, invece, una competitività “a vocazione maggioritaria” degli schieramenti politici. Nella strada da percorrere il legislatore deve fare tesoro delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, al fine di pervenire ad una legislazione

¹⁵⁴ Così M. VOLPI, *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, p. 15, secondo cui «ciò equivarrebbe ad un accantonamento della forma di governo parlamentare».

¹⁵⁵ C. cost. n. 35/2017, *Cons. dir.*, n. 9.2. Cfr., sul punto, *ex multis*, A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in www.forumcostituzionale.it, 25 febbraio 2017, p. 6; L. TRUCCO, “Sentenza Italicum”: *la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta online*, n. 1/2017, p. 166 ss.

elettorale non frutto del volere e degli interessi contingenti della maggioranza di governo, bensì che cerchi di includere nel processo di riforma, in un settore così delicato per la vita democratica nazionale, il più ampio numero di forze politiche.

Bibliografia

- ANZON DEMMIG A., *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014
- ANZON DEMMIG A., *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l’incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una “zona franca” del giudizio di costituzionalità)*, in *Nomos*, 1/2013
- ARMAROLI P., *La doppia fiducia*, in *Quad. cost.*, 1981
- AZZARITI G., *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in *Nomos*, n. 3/2013
- AZZARITI G., *Lo spazio tecnico e l’opportunità politica per un mutamento di giurisprudenza*, in *Nomos*, n. 1/2013
- BALDINI G. – PAPPALARDO A., *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2004
- BALDUZZI R. – COSULICH M., *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, n. 6/2005
- BARBERA A., *La nuova legge elettorale e la forma di governo parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2015
- BARILE P., *Corso di Diritto costituzionale*, II ed., Cedam, Padova, 1964
- BARTOLINI S. – D’ALIMONTE R., *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Il Mulino, Bologna, 1995
- BIN R., *“Zone franche” e legittimazione della Corte*, in www.forumcostituzionale.it, 5 maggio 2014
- BIONDI F. – RIVOSECCHI G., *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in S. SICARDI – M. CAVINO – L. IMARISIO (a cura di), *Vent’anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell’Italia tra due secoli*, Il Mulino, Bologna, 2015
- BOWLER S. – DONOVAN T., *The limits of electoral reform*, Oxford University Press, Oxford, 2013
- CARNEVALE P., *Il Parlamento*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2015
- CARNEVALE P., *La Cassazione all’attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos*, n. 1/2013
- CARNEVALE P., *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n. 1 del 2014, della corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2013
- CERASE M., *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 2005
- CERRI A., *Ci sarà pure un giudice e Berlino! Il mugnaio di Postdam e la legge elettorale*, in *Nomos*, n. 1/2013
- CHERCHI R., *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006

- CHIARAMONTE A. – DE SIO L., *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, Il Mulino, Bologna, 2014
- CHIARAMONTE A. – EMANUELE V., *Volatile e tripolare: il nuovo sistema partitico italiano*, in *Centro Italiano Studi Elettorali*, 27 febbraio 2013
- CHIARAMONTE A. – TARLI BARBIERI G., *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Il Mulino, Bologna, 2011
- CHIARAMONTE A., *Tra maggioritario e proporzionale: l'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, Bologna, 2005
- COLAPRICO P. – FAZZO L., *Milano, nuovo arresto. S'allarga il caso Chiesa*, in *La Repubblica*, 3 marzo 1992
- COLARIZI S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Bari, 1996
- COTTA M., VERZICHELLI L., *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2016
- COX G. W., CHIARAMONTE A. (a cura di), *I voti che contano. Il coordinamento strategico*, Il Mulino, Bologna, 2005
- CRAVERI P., *La Repubblica dal 1958 al 1992*, UTET, Torino, 1995
- CUOCOLO F., voce *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1989
- D'ALIMONTE R. – BARTOLINI S., *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Il Mulino, Bologna, 2002
- D'ALIMONTE R. – BARTOLINI S., *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Il Mulino, Bologna, 1995
- D'ALIMONTE R. – CHIARAMONTE A., *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Il Mulino, Bologna, 2007
- D'ALIMONTE R. – FUSARO C., *La legislazione elettorale italiana: come migliorarla e perché*, Il Mulino, Bologna, 2008
- D'ALIMONTE R., CHIARAMONTE A., *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Il Mulino, Bologna, 2010
- D'ANDREA A., *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987-1999*, Giuffrè, Milano, 1999
- DE NICTOLIS R., *Giurisdizione ordinaria e pubblica amministrazione: limiti esterni*, in www.treccani.it/enciclopedia, 2013
- DI GIOVINE A. – MASTROMARINO A. (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007

- DICKMANN R., *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2017
- DOGLIANI M., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giur. cost.*, n. 1/2014
- ELIA L., voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, 1970
- FERRARA G., *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973
- FISICHELLA D., *Elezioni e democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2008
- FUSARO C. – RUBECCHI M., *Art. 56*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, UTET, Torino, 2006
- GALLI C., *Democrazia senza popolo. Cronache dal Parlamento sulla crisi della politica italiana*, Feltrinelli, Milano, 2017
- GAMBETTA D. – WARNER S., *La retorica della riforma elettorale. Fine del sistema proporzionale in Italia*, Einaudi, Torino, 1994
- GAMBINO S., *Rappresentanza e governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Pol. dir.*, 2008
- GROSSO E., *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di "supplenza" alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013
- LANCHESTER F., *L'ascia e il bulino*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2006
- LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981
- LAVAGNA C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1952
- LODATO G. – PAJNO S. – SCACCIA G., *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1/2014*, in *www.federalismi.it*, n. 9/2014
- LUCIANI M., *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Cedam, Padova, 1984
- MAGRINI M., *Commento artt. 56 e 57*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Cedam, Padova, 2008
- MANGIA A., *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in *Consulta online*, n. 1/2017
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, XIII ed., 2013
- MARTINES T., *Art. 56-58*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1984
- MASSARI O. – PASQUINO G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994

- MASSARI O., *Italicum: errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Nomos*, n. 3/2013
- MERLINI S. – TARLI BARBIERI G., *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017
- MORCAVALLO A., *Il riassetto del contenzioso elettorale nel codice del processo amministrativo*, in www.giustamm.it, 2010
- MORRONE A., *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 13 febbraio 2017
- PADULA C., *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in *Consulta online*, 2013
- PAPPALARDO A., *Il sistema partitico italiano fra bipolarismo e destrutturazione*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, n. 3/2001
- PASQUINO G., *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2002
- PASQUINO G., *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bononia University Press, Bologna, 2006
- PASQUINO G., *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Il Mulino, Bologna, 1993
- PASTORE F., *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2003
- PERTICI A. – ROSSI E., *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in www.forumcostituzionale.it, 23 gennaio 2006
- PISICCHIO P., *Forma di governo e sistemi elettorali: verso il governo tecnico*, in www.forumcostituzionale.it, 17 giugno 2012
- REGASTO S., *La forma di governo parlamentare fra tradizione e innovazione*, Giuffrè, Milano, 2008
- RESCIGNO G. U., voce *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.*, 2007
- RESCIGNO G. U., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994
- ROLLI R. – GELSOMINO F., *I contenziosi in materia elettorale alla luce delle più recenti evoluzioni legislative*, in www.giustamm.it, 2011
- ROMANO E., *Il contenzioso in materia elettorale*, in G. P. CIRILLO (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo, volume quarantaduesimo, il nuovo diritto processuale amministrativo*, Cedam, Padova, 2014
- RUGGERI A., *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in www.forumcostituzionale.it, 25 febbraio 2017

- SALERNO G. M., *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: potenzialità e confini del giudizio di costituzionalità sulle leggi elettorali*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017
- SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2004
- SARTORI G., *Le «leggi» sull'influenza dei sistemi elettorali*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1/1984
- SARTORI G., *Parties and party system: a framework for analysis*, Cambridge University Press, New York, 1976
- SARTORI G., *Teoria dei partiti e caso italiano*, Suraco, Milano, 1982
- SCACCIA G., *La legge elettorale "italicum" fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015
- SCOCA F. G., *Riflessioni sulla giurisdizione esclusiva*, in *Giur. cost.*, 2010
- SCOPPOLA P., *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Il Mulino, Bologna, 1997
- SGRÒ F., *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull'equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in www.forumcostituzionale.it, 7 febbraio 2014
- SPADARO A., *I nuovi vincoli (e le nuove responsabilità) del Presidente della repubblica durante le crisi di Governo*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2010
- SPADARO A., *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in www.forumcostituzionale.it, 28 settembre 2010
- STAIANO S., *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014
- STURZO L., *Leggi elettorali e istituzioni democratiche*, prefazione al Codice elettorale, di M. CERUTTI, M. BIZZARRI, G. SCHEPIS, Casa editrice dei comuni, Empoli, 1951
- TARLI BARBIERI G., *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: conferme e novità rispetto alla decisione n. 1 del 2014*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017
- TARLI BARBIERI G., *Verso una nuova (ennesima) legge elettorale? Il "seguito" della sent. 35/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017
- TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa: undicesima edizione*, Giappichelli, Torino, 2014
- TRUCCO L., *"Sentenza Italicum": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta online*, n. 1/2017
- TRUCCO L., *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Giappichelli, Torino, 2008

VENTURINO F., *Riforma elettorale e cambiamento partitico*, Franco Angeli, Milano, 2004

VOLPI M., *Bilancio di un ventennio*, in ID. (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Il Mulino, Bologna, 2015

VOLPI M., *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015

ZAGREBELSKY G., *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, n. 3/2014