

DIARIO DI FINE LEGISLATURA: LE CINQUE LEGGI ELETTORALI\*

**ANDREA RAZZA\*\***

**Suggerimento di citazione**

A. RAZZA, *Diario di fine legislatura: le cinque leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto nell'ambito del ciclo di seminari "Analizzando la XVII legislatura: elementi per un bilancio", svolti nell'aprile 2018 presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (Istituto Dirpolis, Area di ricerca PARS) e organizzati in collaborazione con le Università di Firenze (Dipartimento di Scienze giuridiche) di Pisa (Dipartimento di Giurisprudenza) e LUISS Guido Carli (Centro di studi sul Parlamento).

\*\*Dottore di ricerca in Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma. Consigliere giuridico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (2014-2018).

Contatto: [andre.razza@gmail.com](mailto:andre.razza@gmail.com)

Si è dunque conclusa la diciassettesima legislatura. Parlarne già al passato può forse sembrare anacronistico, ma in questi anni l'immagine della legge elettorale è stata a lungo soggetta - e rimane ancora oggi - ai molti "venti" della politica, che agitano anche il "mare" della dottrina. La letteratura in materia è stata a dir poco "alluvionale": innalzando così il livello di quel "mare" che, come ammoniva Pietro Scoppola, dovrebbe essere per sua natura più calmo e sereno.<sup>1</sup>

Nei cinque anni appena trascorsi sono accaduti, infatti, significativi eventi di ampia portata "istituzionale" che hanno connotato di una certa "storicità" la legislatura passata: la rielezione di un Presidente della Repubblica; un tentativo di riforma organica della Costituzione, poi non confermato dal referendum; ben cinque leggi elettorali vigenti nell'arco della durata di una sola legislatura. Un caso forse unico al mondo, quest'ultimo. Basti pensare che in Gran Bretagna, ad esempio, il sistema elettorale maggioritario a turno unico è stato introdotto nella seconda metà dell'Ottocento. Negli Stati Uniti d'America le elezioni del Congresso sono ancora principalmente disciplinate dalla Costituzione del 1787 e da successivi emendamenti.<sup>2</sup> In Italia, invece, la legge elettorale è stata modificata sette volte in settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione.<sup>3</sup>

E nella legislatura appena conclusa le cinque leggi elettorali hanno tracciato cinque momenti di "svolta" istituzionale.

1. La diciassettesima legislatura del Parlamento italiano era figlia di una legge elettorale relativamente "giovane", la legge 27 dicembre 2005, n. 270 (legge Calderoli o c.d. *Porcellum*), che prevedeva un sistema proporzionale con premio di maggioranza, senza soglia minima, e liste "bloccate", senza la

<sup>1</sup> Sono numerosi i focus sul tema istituiti dalle principali riviste online, ad es. *Federalismi.it* ([http://federalismi.it/focus/index\\_focus.cfm?FOCUS\\_ID=81&focus=special](http://federalismi.it/focus/index_focus.cfm?FOCUS_ID=81&focus=special)), *Astrid-online* (<http://www.astrid-online.it/dossier/dossier-r1/index.html>). La *Rivista AIC* dell'Associazione italiana costituzionalisti ha avviato un dibattito aperto sulla legislazione elettorale politica, cfr. [www.rivistaaic.it/dibattito-aperto-sulla-legislazione-elettorale-politica.html](http://www.rivistaaic.it/dibattito-aperto-sulla-legislazione-elettorale-politica.html).

<sup>2</sup> Per una comparazione dei sistemi elettorali di tali Paesi si rinvia ai dossier curati dal Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cfr. <http://www.riformeistituzionali.gov.it/documentazione-su-altri-paesi/>.

<sup>3</sup> Basti qui citare, sommariamente, le leggi 20 gennaio 1948, n. 6 e 29 febbraio 1948, n. 6; la legge 31 marzo 1953 (c.d. legge-truffa), il T.U. 30 marzo 1957, n. 361; le leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277 (c.d. *Mattarellum*); la legge 21 dicembre 2005, n. 270 (c.d. *Porcellum*). Per una ricostruzione si v. F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra il già e il non ancora*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015. Nel dettaglio, le opere a cura, tra gli altri, di R. D'ALIMONTE, edite da Il Mulino: *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994; Maggioritario per caso. Le elezioni politiche del 1996; Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001; Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006; Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*.

possibilità di esprimere preferenze. Due aspetti da sempre fortemente criticati dalla dottrina e dall'opinione pubblica perché giudicati gravemente restrittivi della libertà di scelta dell'elettore, in quanto concentravano nel dominio dei segretari di partito la composizione del futuro Parlamento. La possibilità di presentare pluricandidature in tutti i collegi, infatti, generava un perverso "effetto-domino": laddove il candidato capolista optava per l'elezione in un determinato collegio, cedeva, in tutti gli altri, il seggio al secondo candidato in lista, e così a seguire.

La previsione, poi, di un cospicuo premio di maggioranza "asimmetrico" – nazionale alla Camera (340 seggi), regionale al Senato (55% dei seggi) – attribuito senza aver conseguito alcuna soglia minima, generava veri e propri paradossi "di maggioranza". Nella tornata elettorale del 2013, ad esempio, il centrosinistra otteneva il premio di maggioranza nazionale alla Camera, il centrodestra, invece, conseguiva il premio al Senato, nella maggior parte delle Regioni. Con evidenti difficoltà per la formazione dei governi: per le scelte di indirizzo politico (laddove, ad esempio, è richiesto un voto a maggioranza assoluta in entrambe le Camere), per le scelte di politica legislativa (l'approvazione di emendamenti in Commissione, il voto di fiducia in Aula), per l'individuazione di una chiara e netta opposizione (vista la formazione di nuovi gruppi parlamentari di maggioranza in un solo ramo del parlamento).

La presenza di tali criticità aveva contribuito, negli anni, a gettare un giudizio profondamente negativo sul sistema elettorale, additato come responsabile di tutti i "mali" del sistema politico e dell'affermazione, di conseguenza, della cosiddetta "anti-politica". Il tema della riforma elettorale, pertanto, era stato inserito al centro dei programmi di tutti partiti politici che si erano presentati alle elezioni del 2013, i quali in realtà erano stati anche i principali responsabili della "mancata riforma". Giudicata «imperdonabile» secondo il giudizio del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al momento della sua ri-elezione. Si trattava di «una legge da superare» secondo il Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito presso il Quirinale dallo stesso Presidente. E per di più «ignorata» rimaneva la raccomandazione della Corte costituzionale, ricordata dall'allora presidente Franco Gallo, a rivedere in particolare la norma relativa all'attribuzione di un premio di maggioranza senza che sia raggiunta una soglia minima di voti o di seggi.<sup>4</sup>

Nonostante l'urgenza, però, la classe politica decideva di "non decidere": nel luglio 2013 il Senato approvava un disegno di legge costituzionale (S. 813) che istituiva un Comitato parlamentare per le riforme istituzionali ed elettorali, formato da trentacinque "saggi," con poteri consultivi, nominati dal

<sup>4</sup> Cfr. *Relazione finale del Gruppo di lavoro su temi istituzionali*, Presidenza della Repubblica, 2013, p. 12 e ss.; *Relazione annuale del Presidente della Corte costituzionale*, 12 aprile 2013, p. 10.

Presidente del Consiglio. Ci si imbatteva così in un antico paradosso: prima di riformare la legge elettorale era necessario riformare la Carta costituzionale. Con tutti gli aggravii procedurali però che ne derivavano.

Tale disegno di legge costituzionale veniva approvato dalla Camera dei deputati nell'ottobre 2013, aumentando però a quarantadue il numero degli esperti coinvolti e, di conseguenza, richiedendo ulteriori letture parlamentari. Né migliori risultati si conseguivano nei lavori in sede ordinaria: nell'agosto 2013 il Senato chiedeva la calendarizzazione urgente dei disegni di legge recanti l'abolizione della legge Calderoli; nel dicembre dello stesso anno, con una nota congiunta dei Presidenti delle Camere, i disegni di legge di riforma elettorale venivano "scardinati" dal Senato e trasferiti alla Camera dei deputati, dove la maggioranza poteva disporre di numeri più ampi, utili per superare lo stallo di quei mesi.

Ma come nel "gioco dell'oca" del Parlamento inventato da Umberto Eco, il percorso doveva ricominciare da capo: calendarizzazione in Conferenza dei Capigruppo, assegnazione in commissione, nuove audizioni di esperti. In più, si sperimentavano persino "antichi" istituti giuridici, in sede referente: il cosiddetto "pillolato", un embrione di testo-base contenente "principii e criteri direttivi" per la riforma elettorale, "alla tedesca" ma con elementi "alla spagnola", sui quali ricercare un consenso dei Gruppi per giungere ad un testo da sottoporre successivamente ad emendamenti, prima in Commissione, poi in Aula, con almeno tre letture parlamentari.<sup>5</sup>

2. Appariva dunque evidente, non solo agli occhi della dottrina, ma anche dell'opinione pubblica, che la riforma elettorale avrebbe potuto impegnare il Parlamento per i successivi cinque anni, senza necessariamente giungere ad una soluzione concreta. Ed il proficuo lavoro dei Saggi che intanto procedeva, seppur di pregevole fattura visti gli autorevolissimi nomi coinvolti, implicava necessariamente un lungo ragionamento "costituzionale" nell'ambito di una revisione del bicameralismo, del rapporto con le Regioni e gli enti locali, di tutta la forma di governo.<sup>6</sup> Tempi lunghi in un quadro di grande precarietà ed instabilità politica.

Nel silenzio assordante della mancata decisione politica, però, il 4 dicembre 2013 la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale

<sup>5</sup> Si intende per "pillolato" un documento che raggruppa principii di massima su un determinato tema da sottoporre al voto della Commissione parlamentare. Una volta raggiunta l'intesa "per punti" si procede alla redazione di un articolato da adottare come testo base e successivamente sottoposto all'esame ordinario in sede referente.

<sup>6</sup> Il risultato del lavoro dei "Saggi" del governo Letta è stato pubblicato nel volume a cura di G. QUAGLIARIELLO, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Gangemi editore, Roma, 2013.

della legge elettorale n. 270 del 2005, in riferimento al premio di maggioranza assegnato e all'impossibilità per l'elettore di esprimere almeno una preferenza. L'assenza di una soglia minima per il conseguimento del premio di maggioranza aveva provocato – secondo la Corte - un' *«oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica»* e, di conseguenza, *«un'alterazione degli equilibri istituzionali»*. La presenza, poi, di un premio “nazionale” alla Camera e “regionale” al Senato, potendo favorire, potenzialmente, la formazione di maggioranze diverse all'interno dei due rami del Parlamento, rischiava di *«compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare [...] sia l'esercizio della funzione legislativa»*.

Le liste “bloccate”, lunghi elenchi di candidati, difficilmente conoscibili dagli elettori, ferivano *«la logica della rappresentazione consegnata nella Costituzione»*, vista l'impossibilità di esprimere preferenze.

Con la sentenza n. 1 del 2014 la Corte costituzionale, pertanto, imponeva al Parlamento due “clausole di salvaguardia”: in primo luogo, la legge elettorale così risultante (il c.d. Consultellum) era sì immediatamente applicabile e idonea a garantire il rinnovo delle Camere, ma queste dovevano “fare presto” nell'approvazione di una nuova, vera, legge elettorale, perché non rientrava nelle competenze della Corte dare vita ad un meccanismo di voto opportuno ed efficace, bensì solamente garantire l'esistenza di una *«legge costituzionalmente necessaria»* per svolgere le elezioni politiche.

In secondo luogo, per consentire tale riforma, a quel Parlamento – eletto, secondo alcuni, da una legge “incostituzionale” o comunque “delegittimato”<sup>7</sup> – la Corte garantiva “pieni poteri”, in ragione del principio fondamentale di continuità dello Stato, ma imponendogli, al contempo, di scrivere quasi “sotto dettatura” della Corte stessa una nuova legge elettorale attenta a non incorrere nuovamente nei profili di incostituzionalità già censurati. Non potevano più esserci premi di maggioranza attribuiti senza soglie, non si poteva più negare all'elettore la possibilità di esprimere almeno una scelta.

3. Poco dopo la pubblicazione della sentenza della Corte, nel febbraio 2014, l'ampio mandato conferito dal Parlamento con il voto di fiducia al nuovo governo Renzi, su un vasto programma di riforme istituzionali, nonché l'abbinamento, sotto un'unica figura, del Ministro per le riforme costituzionali e del Ministro per i rapporti con il parlamento, implicava necessariamente il dovere di affrontare anche una profonda riforma del sistema elettorale. Il 12 marzo 2014, poco meno di un mese dopo il giuramento del governo, veniva

<sup>7</sup> A. PACE, *I limiti di un parlamento delegittimato*, La Repubblica, 26 marzo 2014; G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2014, pp. 2959-2988.

approvata, in prima lettura alla Camera dei deputati, la nuova legge elettorale (poi legge 6 maggio 2015, n. 52, c.d. *Italicum*). Prevedeva un sistema maggioritario a doppio turno con premio di maggioranza e soglia di sbarramento, cento collegi plurinominali con capilista “bloccati”, con la possibilità per lo stesso candidato di partecipare all'elezione in undici collegi. Il progetto traeva ispirazione da un originario disegno di legge (S. 1017), già presentato al Senato nell'agosto 2013 (c.d. “legge Collina-D'Alimonte”, dal nome di chi ne era stato il principale ispiratore), che introduceva il doppio turno di ballottaggio nel sistema nazionale. Si applicava la cosiddetta teoria delle “doppie preferenze” dell'elettore: al primo turno egli avrebbe espresso un voto “di cuore” per il partito preferito; al secondo turno, nel ballottaggio, avrebbe espresso un voto “di testa” scegliendo il partito meno lontano dalle proprie convinzioni politiche, tra quelli in lizza per conseguire il premio di maggioranza.

Nei suggerimenti di chi fu vicino alla stesura di quel primo e originario progetto, tutto poteva farsi “a Costituzione invariata”. La riforma sarebbe stata approvata in pochi mesi e avrebbe garantito una sicura governabilità al partito risultato vincitore del ballottaggio. Ma quel Governo, nell'aprile 2014, sceglieva comunque di presentare anche un progetto di revisione costituzionale per il superamento del bicameralismo paritario (S. 1429), legandovi così indissolubilmente anche la riforma elettorale. Sulla quale, di conseguenza, iniziavano a scaricarsi tutte le tensioni legate alla modifica della Costituzione, tutte le fragilità del sistema dei partiti: nei difficili giorni tra le dimissioni del Presidente della Repubblica e l'elezione del nuovo Capo dello Stato, nel gennaio 2015, veniva meno il “patto” sulle riforme. Il partito di Forza Italia accettava l'introduzione del premio di lista nella nuova legge elettorale in sostituzione del premio di coalizione, nella convinzione – poi disattesa – di supportare un candidato comune, con il Partito democratico, nell'elezione al Quirinale.

Lo scioglimento improvviso di quel “patto”, di conseguenza, iniziava a riversarsi sul procedimento di approvazione della riforma elettorale: dalla “nuova” opposizione venivano così presentati circa 47.000 emendamenti, grazie all'ausilio di moderne strumentazioni informatiche.<sup>8</sup> Un ostruzionismo insormontabile che costringeva la maggioranza a tentare di valicarlo sfruttando le pieghe dei regolamenti parlamentari: alle tecniche “nuove” di compilazione degli emendamenti si rispondeva con tattiche “antiche”. La maggioranza presentava pertanto un emendamento premissivo (c.d. “super-

<sup>8</sup> Calderoli: *ho un algoritmo per creare emendamenti all'infinito*, Agenzia Vista, 23 settembre 2015.

canguro”) che precludeva il voto di circa 35.000 emendamenti, permettendo così di approvare la legge elettorale in Senato.<sup>9</sup>

Giunti così alla terza lettura del testo, presso la Camera dei deputati, le tensioni tra maggioranza e opposizione si manifestavano ancora una volta nelle regole del procedimento: la richiesta di numerosi voti a scrutinio segreto da parte dell’opposizione avrebbe potuto compromettere la tenuta complessiva del testo. L’introduzione di ulteriori modifiche avrebbe significato, infatti, la necessità di compiere una quarta lettura presso il Senato, dove i numeri della maggioranza erano precari, proprio in virtù di quel paradosso generato dai due differenti premi di maggioranza previsti dalla legge Calderoli.

Dunque, che fare? Ancora una volta la scelta di superare l’ostruzionismo trovava la sua unica e possibile soluzione nei binari della legalità dei regolamenti parlamentari: il Governo decideva così di porre tre questioni di fiducia con la conseguenza di precludere ogni voto sugli emendamenti e, con essi, le votazioni a scrutinio segreto. Un atto “politico”, giudicato persino “incostituzionale” dall’opposizione e da una parte minoritaria della dottrina, ma che in realtà trovava piena conferma nelle norme e nelle prassi parlamentari, ma soprattutto nei precedenti storici (era del 1953 la doppia questione di fiducia posta, alla Camera e al Senato, dal Presidente del Consiglio De Gasperi proprio sull’approvazione di una legge di riforma elettorale).<sup>10</sup>

Il precedente del 1953 aveva sì avvalorato la correttezza delle procedure parlamentari nell’approvazione dell’Italicum ma aveva portato con sé anche un’antica “maledizione”: proprio come ai tempi della cosiddetta “legge-truffa” il Governo promotore della riforma elettorale incontrava il giudizio negativo dell’elettorato. Il 4 dicembre 2016, con il 59% dei voti, veniva respinto il disegno di legge costituzionale di superamento del bicameralismo paritario, inducendo pertanto il Governo a presentare le dimissioni.

Rimanevano così in vigore ben due leggi elettorali: una, l’Italicum, pensata esclusivamente per una Camera, depositaria esclusiva del rapporto fiduciario nel progetto di riforma costituzionale; l’altra, il Consultellum, residua di ciò che la Corte aveva già deciso. E proprio la Corte costituzionale, che nel settembre 2016, aveva deciso inizialmente di rinviare la trattazione dei ricorsi sollevati contro l’Italicum, con sentenza del 25 gennaio 2017, n. 35, dichiarava

<sup>9</sup> Sul punto v. i contributi di L. CIAURRO, *L’emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2015; G. PICCIRILLI, *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell’Italicum nel suo esame presso il Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 gennaio 2015.

<sup>10</sup> Dell’episodio ne avevamo già dato conto in dettaglio in *Note sulla “normalizzazione” della questione di fiducia*, in *Rivista AIC* n. 3/2016, spec. pp. 15 e ss.

l'illegittimità costituzionale parziale della legge. In particolare, rigettava la questione di costituzionalità relativa alla previsione del premio di maggioranza al primo turno e accoglieva invece le questioni relative al turno di ballottaggio e alla possibilità per il capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione quello d'elezione, dichiarandone l'illegittimità costituzionale. La possibilità di "opzione" per l'elezione in un determinato collegio, veniva sostituita in favore del criterio residuale del sorteggio.

4. A meno di un anno dallo scioglimento naturale delle Camere, il sistema elettorale italiano poggiava, ancora una volta, su una normativa "di risulta" (c.d. *Consultellum-bis*) per via di una sentenza della Corte costituzionale.

Bisognava dunque, ancora una volta, "fare presto" ed approvare una nuova legge elettorale prima delle elezioni, in deroga, certamente, al codice di buona condotta elettorale stilato dalla Commissione di Venezia nel 2003.<sup>11</sup> Nonostante l'urgenza, però, sulla riforma elettorale tornavano a scaricarsi tutte le tensioni e le fragilità del sistema politico.

Quando, nel giugno 2017, sembrava infatti essersi raggiunto un accordo tra maggioranza e opposizione su un progetto di legge (c.d. *Fianum* o *Rosatellum*, dal nome dei deputati promotori), che prevedeva la suddivisione dei seggi per il 50% assegnati tramite collegi uninominali e per il restante 50% con metodo proporzionale con sbarramento al 5%, il procedimento si arrestava proprio per un "incidente" parlamentare. L'approvazione, a scrutinio segreto, di un emendamento dell'opposizione che sopprimeva i collegi maggioritari nella regione Trentino Alto Adige-Sud Tirolo faceva venire meno l'accordo politico di maggioranza che in quella regione avrebbe voluto mantenere l'antico sistema elettorale del 1993 (c.d. *Mattarellum*).<sup>12</sup>

Ancora una volta, si era costretti a ripartire dall'inizio nel processo di riforma elettorale, con l'aggravio di veti incrociati, generati da "sospetti" reciproci delle forze politiche, man mano che la scadenza naturale delle Camere si avvicinava.

<sup>11</sup> *Codice di buona condotta elettorale*, adottato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) il 23 maggio 2003, cfr. parte II, cap. 2: «gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell'anno che precede l'elezione». Si v. in dettaglio P. FARAGUNA, *La modificabilità della legge elettorale in prossimità del voto e il velo (trasparente) di ignoranza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 dicembre 2012.

<sup>12</sup> L'emendamento n. 1.535, a prima firma dell'on. Biancofiore (FI), per via di un errore informatico, venne inizialmente votato, nella seduta dell'8 giugno 2016, a scrutinio palese, anziché segreto (come prescritto dal regolamento, in quanto concernente la materia delle minoranze linguistiche), provocando così l'emersione dei nomi dei c.d. "franchi tiratori" e la conseguente rottura del patto sulla riforma elettorale.

Con l'uscita, dunque, del Movimento 5 Stelle dal grande "patto" tra maggioranza e opposizione per la riforma elettorale, si procedeva con l'approvazione di una nuova versione di quel disegno di legge (C. 2352, c.d. *Rosatellum-bis*, poi legge 3 novembre 2017, n. 165), seppur con l'apporto di partiti di opposizione come la Lega Nord e Forza Italia.

La legge elettorale, oggi vigente, si configura come un sistema elettorale misto a separazione completa. Per entrambe le Camere: il 37% dei seggi (232 alla Camera e 116 al Senato) è assegnato con un sistema maggioritario a turno unico in altrettanti collegi uninominali. In ciascun collegio è eletto il candidato più votato, secondo il sistema noto come "uninomiale secco". Il 61% dei seggi (rispettivamente 386 e 193) è ripartito proporzionalmente tra le coalizioni e le singole liste che abbiano superato le previste soglie di sbarramento nazionali.

5. Le recenti elezioni politiche del 4 marzo 2018 hanno dato conto dei primi effetti della nuova legge elettorale. I momenti di grande instabilità politica si sono susseguiti nel corso delle settimane successive al voto sono stati imputati, fin da subito, ad un cattivo funzionamento del nuovo meccanismo elettorale. Si è parlato di "ritorno alla prima Repubblica", di "nuova legge truffa", di una legge approvata "per non far vincere nessuno". Si è giunti persino a dubitare della costituzionalità dei poteri attribuiti al Presidente della Repubblica nel procedimento di formazione del nuovo governo, se esercitati "contro" il "mandato popolare".<sup>13</sup>

La grande confusione post-elettorale ha colpito persino la forma di governo, che sembra aver smarrito, almeno per molti, la propria identità: "presidenziale" per chi deve governare, "assembleare" per chi ha la maggioranza in parlamento, addirittura "diretta" per chi teorizza nuove forme di democrazia rappresentativa per il futuro.<sup>14</sup>

In realtà, il contesto politico è estremamente frammentato: l'antico *cleavage* tra centro-destra e centro-sinistra, sul quale si era fondata l'alternanza del bipolarismo degli ultimi quindici anni, deve oggi confrontarsi con attori nuovi. Una forza anti-sistema (Movimento 5 Stelle) che ha raccolto oltre il 32% dei voti alle elezioni, qualificandosi così come primo partito; almeno altri due partiti (Lega Nord e Fratelli d'Italia) che, con un patrimonio di seggi pari al 20% dei voti nazionali, mettono fortemente in discussione le regole europee

<sup>13</sup> Si v. su quest'ultimo punto la nota di A. MANZELLA, *La Costituzione del governo*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2018.

<sup>14</sup> Si v. le dichiarazioni rilasciate dal neo-Ministro per i rapporti con il parlamento e la democrazia diretta, Riccardo Fraccaro (M5S), cfr. *La democrazia integrale*, La Repubblica, 20 giugno 2018. Sulla forma di governo sono sempre attuali le riflessioni di M. Luciani, *Governo (forme di) (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 538-596.

di finanza pubblica e di moneta unica, nonché le alleanze di politica internazionale.

E tra questi vi è stato chi ha richiesto la discussione di una nuova riforma elettorale già in sede di Commissioni speciali, cioè presso quegli organi provvisori istituiti, in realtà, per l'esame degli atti urgenti del Governo in attesa della formazione delle Commissioni permanenti.

Con tali fratture così profonde, però, nessuna riforma elettorale, nessun ritorno al voto, e meno che mai nessuna riforma costituzionale della forma di governo potrebbe sanare le profonde ferite dei rapporti politici in Parlamento. Siamo di fronte, insomma, ad una "democrazia difficile", come la definiva Aldo Moro. Per affrontarla bisognerà innanzitutto recuperare l'antica cultura propria del partito politico, volta alla formazione di una autonoma e responsabile classe dirigente che sappia rispondere "verso l'alto" alle nuove sfide europee e mondiali, "verso il basso" alle esigenze di una società in continua trasformazione. Solamente così una "nuova" legge elettorale potrà far eleggere coloro che potranno davvero farsi promotori in Parlamento delle istanze dei cittadini. Solamente così la "normalità" politica del Paese potrebbe essere un po' meno incerta. Sarà questa la sfida della legislatura appena avviata.