

LE RIFORME ELETTORALI NEL PENSIERO DI ENZO CHELI

GIOVANNI TARLI BARBIERI*

Sommario

1 Sommario: 1. Considerazioni introduttive: la grande rilevanza istituzionale della legislazione elettorale nel pensiero di Enzo Cheli. – 2. Il modello originario: la “Repubblica dei partiti” e la legislazione elettorale di tipo proporzionale. – 3. La controversa vicenda della legge “truffa”. – 4. Le proposte di modifica della legislazione elettorale nella stagione del proporzionale. – 5. La riforma elettorale del 1993: una svolta mancata? – 6. La pessima riforma del 2005. – 7. L’ulteriore stagione delle riforme mancate, tra popolo, Parlamento e giudici (2013-2015). – 8. La riforma elettorale del 2018: un’ennesima riforma... da riformare? – 9. Considerazioni conclusive: la XIX legislatura e la prospettiva di radicali revisioni costituzionali. – 10. Una breve conclusione.

Abstract

In Enzo Cheli's work, attention to the problems of electoral legislation has always been central, which is why the contribution focuses on these aspects through a perspective that analyses the historical evolution of Italian electoral models.

Suggerimento di citazione

G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali nel pensiero di Enzo Cheli*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli studi di Firenze.
Contatto: giovanni.tarlibarbarieri@unifi.it

1. Considerazioni introduttive: la grande rilevanza istituzionale della legislazione elettorale nel pensiero di Enzo Cheli

Nell'opera di Enzo Cheli l'attenzione alle problematiche della legislazione elettorale è sempre stata centrale, poiché su un piano generale essa «rappresenta la regola fondamentale – la *grundnorm* – del sistema politico e, in quanto tale, essa va inquadrata nell'impianto costituzionale come anello di congiunzione tra costituzione formale e costituzione materiale»¹.

In questo senso, egli condivide la tesi secondo la quale il sistema elettorale in senso stretto può essere considerato «come una vera e propria norma di regime, strettamente connessa con la forza o il gruppo di forze che caratterizzano l'ordinamento di riferimento»² che, in quanto tale, «entra a pieno titolo tra gli elementi costitutivi della forma di governo», stante «la sua essenzialità al fine della costituzione della rappresentanza»; pertanto, «chi agisce sul sistema elettorale agisce su un elemento della forma di governo, perché agisce su una delle regole dei rapporti fra i poteri e gli organi costituzionali»³.

Sul punto, è emblematico un passo nel quale Cheli afferma che «il nostro Paese [...] pur senza intaccare formalmente il modello di cui disponeva, ha utilizzato di fatto diverse varianti del governo parlamentare quando ha modificato, nel 1993 e nel 2005, le proprie leggi elettorali per il Parlamento e quando ha dovuto registrare gli effetti del terremoto politico che all'inizio degli anni novanta del secolo scorso ha investito l'impianto originario del nostro sistema dei partiti»⁴.

Se la legge elettorale è la “*grundnorm*” del sistema politico, essa dovrebbe essere connotata da «un grado di stabilità se non identico quantomeno tendenzialmente comparabile con quello proprio del dettato costituzionale e non variare continuamente secondo le contingenze del gioco politico»⁵, anche perché un sistema elettorale, per radicare in un ordinamento i propri effetti, deve essere applicato in più tornate elettorali⁶.

Tuttavia, come è noto, la nostra storia istituzionale ha assecondato solo fino al 1993 questa caratteristica, con la sola eccezione della c.d. “legge truffa” del 1953. Infatti, a partire dalla svolta indotta dai *referendum* Segni, le leggi

¹ E. CHELI, *Orientamenti in tema di riforma elettorale*, in www.astrid-online.it/rassegna, 2019, n. 16, p. 1 (pubblicato anche in www.rivistailmulino.it, con il titolo *Una nuova legge elettorale*, 14 ottobre 2019).

² F. LANCHESTER, *La corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2017, n. 1, p. 4.

³ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in questa *Enc. dir.*, Annali, III, p. 572.

⁴ E. CHELI, *La forma di governo nel disegno della riforma costituzionale*, in *Astrid, Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionali sui pro e i contro della Riforma*, Rimini, Maggioli, 2016, p. 198.

⁵ E. CHELI, *Orientamenti in tema di riforma elettorale*, cit., p. 1.

⁶ F. LANCHESTER, *La corte e il voto*, cit., pp. 6 ss.

elettorali sono state connotate da una evidente instabilità, diversamente da quanto è avvenuto nelle altre democrazie consolidate.

Questa instabilità si spiega avendo riguardo, da un lato, ai limiti tecnici delle diverse leggi elettorali, dall'altro a motivazioni più squisitamente politiche. In ogni caso, la rapida successione di diverse leggi elettorali è stata espressione di un "iperattivismo" del Parlamento spesso determinato da vincoli esterni ad esso⁷, e ciò per «la storica tradizione dei *policy makers* italiani di muoversi a rimorchio di pressioni ambientali, piuttosto che di un'iniziativa o disegno autonomo, specie quando si tratta di compiere scelte difficili e controverse»⁸.

Si può quindi affermare che le riforme italiane hanno visto la luce (o in alcuni casi sono state affossate) nell'incrocio, spesso conflittuale, tra «il popolo, il Parlamento e il potere giudiziario, con riferimento particolare alla giustizia costituzionale»⁹.

In Italia il lungo dibattito sulla riforma elettorale nell'ultimo ventennio si è inserito in alcuni casi, in modo più o meno coerente a seconda dei casi, all'interno di più generali ipotesi di riforma costituzionale. Dato il sistematico fallimento di tutte queste ultime, sulle leggi elettorali (e sulle loro riforme) si sono scaricate aspettative che da sole non potevano riuscire a soddisfare. Non solo, ma i contenuti di alcune di esse (la c.d. legge "Calderoli" del 2005; l'"italicum" nel 2015) sono state "attuative" di progettazioni costituzionali poi non entrate in vigore e ciò contribuisce a spiegare gli interventi demolitori del giudice delle leggi¹⁰.

Infine, in questa complessa successione di leggi elettorali è mancato un approccio sistemico alla materia, tale da coinvolgere, cioè, anche la c.d. legislazione di contorno; viceversa, nel pensiero di Cheli vi è, giustamente, un intreccio che lega riforme costituzionali, riforme elettorali e riforme della politica «da attuare con leggi ordinarie e regolamenti parlamentari, relative al buon funzionamento dei processi politici, riforme che investono, in particolare, la democraticità interna ed il finanziamento dei partiti; la disciplina della comunicazione politica; la prevenzione e la repressione della corruzione e dei

⁷ La riforma elettorale del 1993 è "figlia" del referendum abrogativo parziale sulla legge del Senato; l'"italicum" e la vigente legge elettorale (c.d. *Rosatellum-bis*) sono stati approvati, rispettivamente, a seguito delle sentt. 1/2014 e 35/2017 della Corte costituzionale.

⁸ A. PAPPALARDO, *La nuova legge elettorale in Parlamento: chi, come e perché*, in S. BARTOLINI, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 33.

⁹ E. CHELI, *Le riforme italiane: tra popolo, Parlamento e giudici*, in *www.osservatorioaic.it*, 2017, n. 3, p. 1.

¹⁰ Cfr., in particolare, P. CARNEVALE, *Leggendo in filigrana il comunicato-stampa della Corte costituzionale del 25 gennaio scorso ... sperando di non incorrere in allucinazioni. Note a prima (non lettura) sulla decisione relativa alla legge n. 52 del 2015*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, 2017, n. 1, pp. 11 ss.

conflitti di interesse; la previsione delle condizioni di candidabilità, eleggibilità e compatibilità del personale politico»¹¹.

La rilevanza della legislazione di contorno è evidente nella misura in cui almeno parte di essa può condizionare il rendimento dei sistemi elettorali¹²: è noto, ad esempio, che la riforma elettorale del 1993 non si è accompagnata ad una legislazione di contorno che ne assecurasse la *ratio*: così, i provvedimenti di riforma introdotti dopo l'entrata in vigore delle ll. 276 e 277/1993, quali quelli sul finanziamento delle formazioni politiche e della stampa di partito e sulla composizione dei gruppi parlamentari (si pensi alla revisione del regolamento della Camera del 1997, con riferimento alle componenti politiche del gruppo misto) sono stati considerati del tutto incoerenti con la logica profonda della riforma elettorale, in quanto connotati da «un pluralismo talmente accentratato da essere oggettivamente irriducibile ad una logica di tipo bipolare»¹³.

2. Il modello originario: la “Repubblica dei partiti” e la legislazione elettorale di tipo proporzionale

Secondo Cheli, in una prospettiva storica, la legislazione elettorale costituisce quindi una questione costituzionale di grande rilevanza e, in un certo senso, pregiudiziale rispetto alle altre: si tratta di un tema «che la Costituzione non intese fissare sul piano costituzionale ed il cui sviluppo è stato condizionato dall'eterno conflitto tra rappresentanza e governabilità, tra sistemi elettorali a impianto proporzionale e sistemi elettorali a impianto maggioritario»; per cui «da qui bisogna partire perché le scelte oscillanti e spesso compromissorie operate dalla politica con le leggi elettorali che si sono succedute nel tempo hanno finito per segnare le grandi stagioni della nostra storia non solo politica, ma anche istituzionale»¹⁴.

In questo senso, proprio alla luce delle scelte in materia elettorale è possibile scandire tre fasi nella storia costituzionale della Repubblica: la prima, connotata da sistemi proporzionale nel contesto di una “dominanza” dei partiti; la seconda, dagli anni '90 fino al primo decennio del nuovo secolo, «che dopo il crollo dei partiti storici registra il tentativo non riuscito di trasformare,

¹¹ E. CHELI, *Forma di governo e legge elettorale*, in *Il Mulino*, 2014, p. 204 (anche in ID., *Taccuino*, cit., pp. 409 ss.).

¹² Secondo Cheli, infatti, la legislazione in questione è essenziale nella prospettiva del migliore funzionamento dei sistemi elettorali, oltre a giocare un ruolo importante in una strategia di contenimento della frammentazione: E. CHELI, *Quale riforma elettorale?*, in Astrid, *La riforma elettorale*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2007, p. 14 (in ID., *Taccuino*, cit., pp. 381 ss.).

¹³ S. MERLINI, *Governo e forma di governo nella proposta della Bicamerale dalla filosofia del discorso di Bayeux a quella del «patto della crostata»*, in M.P. CHITI, L. STURLESE (a cura di), *La riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 75.

¹⁴ E. CHELI, *Le fratture dell'Italia e il rendimento storico della Costituzione repubblicana*, in *Quad. cost.*, 2024, p. 960.

attraverso il maggioritario, il sistema politico da multipolare in bipolare»; la terza fase, aperta a partire dal 2013 ma in qualche modo suggellata dalla riforma elettorale del 2017, connotata dall'emergere del populismo e del trasformismo; come si dirà (par. 9), non è chiaro se l'attuale XIX legislatura, con la prospettiva delle revisione costituzionale del c.d. "premierato" segni una quarta fase, all'insegna di una possibile forte discontinuità sul terreno della forma di governo¹⁵.

La prima fase è dunque quella che prende le mosse dalle scelte dell'Assemblea costituente in materia di forma di governo e di legislazione elettorale.

Come più volte sottolineato da Cheli, l'obiettivo primario dei Costituenti fu quello del recupero dell'unità nazionale in un Paese che veniva dagli anni tragici della dittatura e della guerra. In questo contesto, «costruire una democrazia moderna in un paese diviso fu dunque la sfida maggiore che i costituenti si trovarono a dover affrontare», con tutti i problemi derivanti dal fatto che «un paese diviso è anche un paese poco incline per sua stessa natura ad accettare quel principio di pari legittimazione di tutte le forze in campo che sta alla base di ogni vera esperienza democratica»¹⁶.

Da qui, anche per evitare rischi di nuove involuzioni autoritarie, la scelta per una forma di governo parlamentare – che risultava congeniale ad un assetto multipartitico, connotato da profonde divisioni, del sistema politico – in una logica nella quale obiettivo primario era quello, da un lato, di radicare e conservare un assetto democratico evitando rotture traumatiche¹⁷, e, dall'altro, di introdurre strumenti di razionalizzazione e correzione rispetto alle forme più note dei governi parlamentari¹⁸: i primi riconducibili alla disciplina del rapporto fiduciario e ai poteri di direzione e coordinamento affidati al Presidente del Consiglio; i secondi alla predisposizione di un sistema di limiti alla maggioranza e quindi alla «forte presenza di poteri di controllo sull'indirizzo politico della maggioranza, attribuiti al capo dello Stato e ad una Corte costituzionale cui viene affidato il compito di verificare la legittimità degli indirizzi di maggioranza che si esprimono attraverso le leggi»¹⁹.

¹⁵ E. CHELI, *Le fratture dell'Italia*, cit., pp. 961 ss.

¹⁶ E. CHELI, *Le riforme costituzionali tra politica e storia*, in *Le riforme per l'Italia*. Atti del Convegno di Firenze, venerdì 5 marzo 2010, in www.astrid-online.it/rassegna, 2010, n. 7, p. 3 (anche in ID., *Taccuino di un costituzionalista*, a cura di Michela Manetti, Modena, Mucchi, 2015, pp. 401 ss.).

¹⁷ E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in *Pol. dir.*, 1973, pp. 513 ss. (anche in ID., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 15 ss. e in ID., *Taccuino*, cit., pp. 17 ss.).

¹⁸ E. CHELI, *La tradizione italiana del governo parlamentare*, in ID., *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 45.

¹⁹ E. CHELI, *Il governo parlamentare*, in ID., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 90. Ma sul punto, cfr. già, per tutti, ID., *Il problema storico*, cit., pp. 513 ss.

Il modello scelto dai Costituenti è quindi connotato da originalità e novità, poiché con esso «si era venuti a individuare un inedito punto di equilibrio (inedito in quanto sconosciuto alla tradizione dei governi parlamentari) tra funzioni di indirizzo, affidate al raccordo tra Parlamento e Governo, e funzioni di controllo affidate, da un lato, ai poteri del Capo dello Stato, dall'altro, ai poteri della Corte costituzionale»²⁰.

Parte integrante di questo modello era la *ratio* proporzionalistica delle leggi elettorali, «poiché bisognava garantire tutti ed evitare le rotture che avrebbero impedito il consolidamento della democrazia»²¹.

La riaffermazione della proporzionale fu, dunque, il vero “compromesso” posto alla base dell'ordine del giorno Perassi, che coinvolgeva non soltanto i tre partiti di massa, ma anche i partiti minori, pronti a scambiare i principi della forma di governo con le garanzie di una loro, anche se modesta, rappresentanza in Parlamento.

Significativo è in questo senso il fatto che Mortati già nel settembre 1946, pur insistendo sulla rilevanza delle scelte in materia elettorale sul funzionamento della forma di governo, proponesse, in opposizione a Einaudi, l'adozione di sistemi proporzionali per l'elezione delle Camere, essendo «quello meglio rispondente ad abituare il popolo non solo alla migliore scelta degli uomini (esigenza anch'essa essenziale) ma alla valutazione e scelta dei programmi»²².

Stante la riconosciuta centralità dei partiti politici, il Parlamento poteva essere al centro di una forma di governo democratica se, ed in quanto, fosse «la fotografia il più possibile fedele dei contrasti di opinione e di tendenze politiche che esistono nel paese»²³.

La concentrazione del mandato politico sui partiti e la contemporanea affermazione di un pluripartitismo quanto più ampio possibile posero, però, i Costituenti di fronte al problema della stabilità, dato che sembrava profilarsi come “risultato fatale” un assetto permanente di Governi di coalizione, con seri rischi proprio per la durata e per la coerenza della loro azione²⁴.

Tutto il dibattito alla Costituente sulla forma di governo, successivo alla presentazione del progetto, ruotò, in fondo, attorno a questa questione: con i

²⁰ E. CHELI, *La forma di governo italiana: perché confermarla, come riformarla*, in F. BASSANINI, R. GUALTERI (a cura di), *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Firenze-Antella, Passigli, 2009, p. 74 (anche in ID., *Nata per unire*, cit., pp. 147 ss. e in ID., *Taccuino*, cit., pp. 387 ss.).

²¹ E. CHELI, *La forma di governo italiana e le prospettive della sua riforma*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 12*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 66.

²² Assemblea costituente, seconda sottocommissione, 5 settembre 1946, res. somm., p. 128.

²³ L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1958, p. 172.

²⁴ Sul punto, S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 80 ss.

comunisti, e spesso i socialisti, contrari ad ogni forma di stabilizzazione (nel presupposto, ormai smentito dai fatti, che sarebbe stato possibile e necessario recuperare la forma di governo del CLN) e gli altri partiti impegnati, invece, nella ricerca di istituti di stabilizzazione compatibili con un “multipartitismo estremo”²⁵ ormai consapevolmente accettato.

Come è noto, le proposte più forti di razionalizzazione risultarono alla fine sconfitte²⁶, in favore di un modello connotato da elasticità sul versante del tessuto costituzionale²⁷, cui fece, come detto, da *pendant* la scelta per sistemi proporzionali per l’elezione delle due Camere che però non fu costituzionalizzata.

Se da un lato, queste scelte di fondo si sono rivelate positive, perché «nessuno dei partiti costituenti è stato espulso dal Parlamento a parte i casi di autodissoluzione»²⁸ e, soprattutto, hanno contribuito in modo decisivo alla legittimazione del sistema politico²⁹, dall’altro, con specifico riferimento alle scelte in materia elettorale, la scelta per la proporzionale ha «favorito un fattore contrario al modello parlamentare, cioè la moltiplicazione delle forze politiche e la frammentazione all’interno di tali forze»³⁰.

In questo contesto, l’entità modesta delle formazioni politiche facenti comunque parte delle coalizioni di governo non solo era tale da impedire a priori che il sistema proporzionale fosse corretto «o rettificato a fini di stabilizzazione governativa nel senso suggerito dall’esperienza tedesca», ma ha addirittura ha costretto «ad adottare modalità che agevolano la frammentazione dei partiti»³¹.

3. La controversa vicenda della legge “truffa”

Nella lunga stagione della “Repubblica del proporzionale” una parentesi, e insieme un’eccezione, è data dall’approvazione della l. 148/1953 intervenuta alla fine della I legislatura, in un contesto di scontro politico estremamente acceso, tra maggioranza e opposizioni di sinistra che coniarono di tale legge una espressione evidentemente polemica (“legge truffa”).

L’obiettivo della DC di De Gasperi, in prima approssimazione, era quello di tentare di “blindare” la coalizione centrista (DC, PSDI, PRI, PLI) rispetto a una possibile emorragia di voti in direzione di forze politiche (di sinistra ma

²⁵ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 657 ss.

²⁶ Sul punto, per tutti, G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana: dalle idee dei partiti alla Costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, 1, pp. 33 ss. (anche in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 5 ss.).

²⁷ E. CHELI, *La forma di governo italiana e le prospettive della sua riforma*, cit.

²⁸ C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell’esperienza di dieci legislature*, Torino, Giappichelli, 1992, p. 95.

²⁹ Per tutti, A. SPREAFICO, *Il rendimento dei sistemi elettorali: il caso italiano*, in *Quad. cost.*, 1981, pp. 489 ss.

³⁰ E. CHELI, *La forma di governo italiana e le prospettive della sua riforma*, cit., p. 66.

³¹ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 657.

anche di estrema destra e monarchiche) non associabili al Governo perché considerate antisistema; e ciò in un contesto di democrazia bloccata, connotata dalla c.d. *conventio ad excludendum*.

Ad avviso di Cheli, tale legge, intervenuta nella tumultuosa fase conclusiva della I legislatura, e in un contesto di diffusa inattuazione della Costituzione, rappresentò «un vero e proprio tentativo di rottura del tessuto costituzionale esistente» in quanto, attraverso la previsione di un premio di maggioranza in favore della lista o coalizione di liste che avessero ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, avrebbe fatto «seriamente temere l'esistenza di un disegno diretto a emarginare dal sistema (eventualmente anche attraverso l'impiego dello strumento della revisione costituzionale) le forze di sinistra»; da qui, la conclusione secondo la quale «senza alcun dubbio è questo il momento in cui le fortune della nuova carta vengono a toccare il loro momento più basso»³².

La posizione di Cheli non è ovviamente isolata: parte della dottrina coeva alla legge dubitò della legittimità costituzionale della stessa, sul presupposto che la Costituzione imponesse (artt. 48, 72, 82) la necessità di sistemi elettorali proporzionali³³, mentre il premio di maggioranza avrebbe determinato alterazioni intollerabili con riguardo all'elezione degli organi di garanzia e al procedimento di revisione costituzionale³⁴. Particolarmente caustica la posizione di Mortati, secondo il quale la legge elettorale del 1953 sarebbe stata espressione dell'intento della DC di perpetuare un dominio che aveva esercitato per tutta la I legislatura «senza incontrare alcun limite efficiente per opera dei piccoli partiti fiancheggiatori»³⁵.

Peraltro, come è noto, la Corte costituzionale, almeno in linea di principio, ha escluso che la Costituzione imponga l'adozione di sistemi proporzionali. Non solo, ma a distanza di molti anni dalla “legge truffa”, nella sent. 35/2017, relativa alla disciplina del premio di maggioranza previsto dalla l. 52/2015 (c.d. “italicum”), ha ritenuto la soglia del 40% dei voti per il conseguimento del premio di maggioranza giustificabile «poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro». Infatti, secondo la Corte, «a ritenere il contrario, si dovrebbe argomentare la non compatibilità con i principi costituzionali di una

³² E. CHELI, *Il problema storico*, cit., pp. 521-522.

³³ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 849 ss.

³⁴ G. BALLADORE PALLIERI, *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Foro pad.*, 1954, IV, pp. 49 ss.

³⁵ C. MORTATI, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, p. 230.

determinata soglia numerica per l'attribuzione del premio, fino a considerare — quale condizione per il positivo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità della disciplina premiale — la sola attribuzione, non già di un premio “di maggioranza”, ma di un premio “di governabilità”, condizionato al raggiungimento di una soglia pari almeno al 50 per cento dei voti e/o dei seggi, e destinato ad aumentare, al fine di assicurare la formazione di un esecutivo stabile, il numero di seggi di una lista o di una coalizione che quella soglia abbia già autonomamente raggiunto»³⁶.

In tal modo, la Corte ha di fatto giustificato *ex post* i contenuti essenziali della l. 148/1953. Ed in effetti, la locuzione “legge truffa”, a maggior ragione se rapportata a leggi elettorali successivamente approvate, appare esagerata, se si considera che essa, con riferimento all'elezione della Camera dei deputati, introduceva un premio di maggioranza pari a 380 seggi su 590 (e quindi pari a poco meno dei 2/3 dei seggi) in favore della coalizione più votata che avesse comunque ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi; pertanto, tale premio risultava solo limitatamente «artificioso»³⁷, come invece sarebbe stato quello previsto dalla l. 270/2005.

Inoltre, con riferimento alla questione della torsività del premio e dei conseguenti rischi connessi ai *quorum* per l'elezione degli organi di garanzia e, soprattutto, per la revisione costituzionale, la legge in questione si riferiva solo al sistema elettorale della Camera, come giustamente fu osservato da Guarino³⁸; pertanto, il disegno politico sotteso all'approvazione della l. 148/1953 confidava probabilmente nella possibilità di pervenire, subito dopo il rinnovo della Camera, all'approvazione di una legge analoga anche per il Senato³⁹, ovvero ad un effetto “trainante” delle successive elezioni del Senato, a seguito di quelle della Camera.

Per pochissimi voti il premio di maggioranza nelle elezioni del 1953 non scattò (la coalizione centrista si fermò al 49,8%), anche se un numero anomalo di schede bianche e nulle soprattutto in alcune zone del territorio nazionale avrebbe potuto legittimare contestazioni che la DC decise però di non cavalcare⁴⁰. Il fallimento della riforma fu favorito anche dalla presentazione di liste

³⁶ *Considerato in diritto*, n. 6.

³⁷ Così, invece, E. CHELI, *Il problema storico*, cit., p. 58.

³⁸ Secondo il quale «per una di quelle deformazioni collettive della realtà, che sono tanto frequenti ma non per questo meno dannose, nelle discussioni sulla legge elettorale da tutti e sempre si identificò la Camera dei deputati con il Parlamento, come se quest'ultimo costituisse un corpo unitario e non fosse diviso in Camere distinte»: G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro it.*, 1953, p. 90.

³⁹ Come è noto, la scadenza naturale del Senato era fissata per il 1954, poiché la durata di questo ramo del Parlamento era fissata in sei anni, ai sensi dell'originario testo dell'art. 60, comma 1, Cost..

⁴⁰ Sul punto, in particolare, V. LONGI, *La legge «truffa» del 1953 e le proposte della Bicamerale*, in *Rass. parl.*, 1997, pp. 611 ss. e, in precedenza, un'intervista allo stesso in *Ideazione*, settembre-ottobre

formate da esponenti politici già facenti parte di partiti della coalizione centrista che ottennero risultati modesti ma tali da sottrarre voti decisivi alla DC e ai suoi alleati.

Nella successiva legislatura la l. 615/1954 si limitò alla mera abrogazione della “legge truffa”, ripristinando pertanto la legge elettorale della Camera previgente e chiudendo così una stagione di aspre polemiche e conflittualità politiche.

La sconfitta della coalizione centrista nel 1953 e il conseguente superamento della “legge truffa” determinarono effetti di lungo periodo: come è stato esattamente osservato, «da un lato, la forma italiana di governo subì contraccolpi di vario genere, destinati a manifestarsi fin dagli inizi della seconda legislatura. D’altro lato, per oltre venticinque anni non si ebbero ulteriori tentativi di ulteriori tentativi di incisive riforme dei sistemi elettorali, né quanto alla Camera né quanto al Senato»⁴¹.

Infatti, dopo l’approvazione e il successivo fallimento della “legge truffa” «ogni intervento di tipo istituzionale viene guardato d’ora in poi con sospetto e assume in qualche modo i caratteri di un attentato alla Costituzione»⁴².

Non ha torto quindi chi ha ritenuto che «la fallita riforma elettorale del 1953 è il primo e ultimo tentativo di dare una risposta istituzionale, attraverso la modifica del sistema elettorale, alla debolezza congenita del sistema parlamentare italiano»⁴³.

Da quel momento il problema della governabilità, in un contesto comunque di tendenziale stabilità delle politiche⁴⁴, fu affrontato solo sul piano politico, in un contesto nel quale i partiti erano al centro del sistema, quali protagonisti del patto costituente⁴⁵ e, per questo, anche e soprattutto interpreti della

1995, pp. 186 ss.; sulla vicenda cfr. anche G. ANDREOTTI, *De Gasperi visto da vicino*, Milano, Rizzoli, 1986, pp. 241 ss.; C. RODOTÀ, *Storia della “legge truffa”*, Roma, Edizioni Associate, 1992, pp. 105 ss.

⁴¹ L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 116.

⁴² P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 343.

⁴³ P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, cit., *ivi*.

⁴⁴ Per tutti, G. GALLI, *Dal bipartitismo imperfetto alla possibile alternativa*, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 33 ss., che parlava di «inamovibilità sussultoria» dei governi a direzione democristiana.

⁴⁵ Come fu autorevolmente affermato, «l’affermarsi dei partiti quali effettivi centri decisionali in ogni settore della vita pubblica nazionale precede lo stesso riconoscimento formale del diritto dei cittadini di formare e iscriversi in partiti [...] L’intera esperienza preconstituente ed in larghissima misura quella costituente è esperienza partitica. La nuova Costituzione è stata tenuta a battesimo dalla cosiddetta “partitocrazia” e l’art. 49 ha avuto anzitutto il significato di riassumere e consacrare nella più alta sede normativa gli aspetti essenziali di una realtà ormai irrevocabile»: V. CRISAFULLI, *Garantismo e programmaticità dell’art. 49 della Costituzione. I partiti nella realtà socio-politica italiana*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1968, n. 2, p. 12.

Costituzione⁴⁶, non essendo ancora dominante la critica alle degenerazioni di un tale sistema⁴⁷.

4. Le proposte di modifica della legislazione elettorale nella stagione del proporzionale

Con il rapimento e l'uccisione di Aldo Moro e la fine dell'esperienza della "solidarietà nazionale" prese gradualmente avvio il dibattito sulle riforme istituzionali; la "via politica" alla governabilità si era rivelata inadeguata, e d'altra parte con l'erosione della *conventio ad excludendum* che si realizzò tra il 1976 e il 1979 «comincia a farsi strada l'idea che anche la nostra forma di governo possa avviarsi verso un sistema di alternanza tra forze politiche diverse alla guida del Paese, con conseguente recupero di una distinzione tra maggioranza e opposizione, che ne rendesse più trasparenti le rispettive responsabilità [...] Di qui le nuove parole-guida: non più centralità delle assemblee elettive, ma governabilità, nel segno dell'efficienza e della trasparenza nei confronti dell'elettorato»⁴⁸.

Come fu messo lucidamente in evidenza, la svolta degli anni settanta, anche alla luce dell'evoluzione del quadro politico, lasciava intravedere una doppia alternativa possibile: o una evoluzione verso una forma di governo assembleare o il varo di «talune riforme dell'apparato centrale e la razionalizzazione del potere di indirizzo»⁴⁹.

In effetti, soprattutto sul piano dottrinale in questo periodo fiorì un dibattito che idealmente avrebbe anticipato alcune linee che sarebbero state riprese successivamente.

Teresi ha non a torto distinto il dibattito di questi anni in due posizioni fondamentali: «una relativa a *modificazioni nel sistema* (cosiddetta *micro-ingegneria costituzionale* o delle *riforme "soffici"*)» che, mantenendo fermo il quadro politico-costituzionale, vuole incidere sul funzionamento delle singole istituzioni [...]; e l'altra che riguarda le *modificazioni del sistema* (cosiddetta *macro-ingegneria costituzionale* o delle *riforme "dure"*), che va al cuore del sistema politico toccando la forma di governo e/o il sistema elettorale»⁵⁰.

⁴⁶ F. TERESI, *La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione repubblicana. Materiali di studio*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 14.

⁴⁷ Tra questi, L. BASSO, *Il principe senza scettro*, cit.

⁴⁸ P. CARETTI, *La forma di governo*, in *Rass. parl.*, 2005, p. 585.

⁴⁹ E. CHELI, *La Costituzione alla svolta del primo ventennio*, in *Pol. dir.*, 1971, pp. 173 ss. (anche in ID., *Taccuino*, cit., pp. 57 ss.).

⁵⁰ F. TERESI, *La strategia delle riforme*, cit., pp. 19-20. Da parte sua, Giuliano Amato ha parlato di riforme "dei rami bassi", alcune delle quali poi effettivamente realizzate (si pensi alla l. 400/1988 o alla revisione della disciplina del voto segreto in Parlamento): G. AMATO, *Il PSI e la riforma delle istituzioni*, in G. ACQUAVIVA, L. COVATTA (a cura di), *La «grande riforma» di Craxi*, Marsilio, Venezia, 2010, p. 46.

Sul piano di possibili riforme elettorali, maturarono ipotesi più o meno radicali di riforma.

A partire dalla metà degli anni '70 *Mondoperaio* approfondì il tema, ospitando contributi diversi che in massima parte proponevano correttivi alle leggi elettorali in vigore senza intaccare l'impianto proporzionalistico che le animava.

Le varie e diverse proposte emerse non lasciavano tuttavia molte illusioni agli stessi autori, uno dei quali ebbe ad osservare come «in una democrazia “difficile” come la nostra, un eventuale cambiamento delle regole del *gioco* sia obiettivamente impossibile, se non come frutto di un larghissimo compromesso fra le forze presenti nell'arena»⁵¹.

In tal modo, peraltro, rimanevano irrisolti i nodi di una legislazione elettorale che in questa fase politico-istituzionale cominciavano ad appalesarsi con grande evidenza e tra questi il fatto che sia il sistema elettorale della Camera che quello del Senato «scinde nettamente in due le decisioni politiche: agli elettori lascia scegliere i parlamentari; ai partiti in Parlamento lascia scegliere il Governo», cosicché «lo spazio che intercorre fra la scelta dell'elettore e la scelta del Governo è uno spazio molto consistente, proprio perché il sistema elettorale non vincola i partiti a schieramenti preventivi»⁵².

Nella VIII legislatura il dibattito sulle riforme istituzionali conobbe una svolta: è del 1982 il c.d. “decalogo Spadolini”, alla base della formazione del secondo governo presieduto dal *leader* repubblicano⁵³; nello stesso anno le Commissioni permanenti Affari costituzionali dei due rami del Parlamento costituirono al proprio interno due comitati di studio (presieduti alla Camera da Roland Riz e al Senato da Francesco Paolo Bonifacio), finalizzati alla redazione di un inventario ragionato delle proposte all'esame delle Camere in materia istituzionale⁵⁴.

È però da ricordare che tali documenti nulla prevedevano in materia elettorale.

Tuttavia, all'interno del PSI, dopo il noto articolo di Craxi su *L'Avanti* del 28 settembre 1979⁵⁵, furono studiati anche limitati correttivi alla legislazione

⁵¹ F. LANCHESTER, *Materiali per una riforma elettorale*, in *Mondoperaio*, 1979, n. 10, p. 41.

⁵² G. AMATO, *I sistemi elettorali in Italia*, cit., p. 523.

⁵³ Sul quale, in particolare, A. MANZELLA, *Sui “dieci punti” del II Governo Spadolini*, in *Nuova Antologia*, 2002, pp. 56 ss.

⁵⁴ Il testo delle relazioni è riportato, rispettivamente, in Camera dei deputati, *Comitato di studio per l'esame dei problemi istituzionali, nominato su invito del Presidente della Camera dei Deputati, previo accordo dei Presidenti dei due rami del Parlamento (settembre-ottobre 1982)*, Camera dei deputati, Roma, 1982; Senato della Repubblica, *Comitato per lo studio delle questioni istituzionali, Relazione del Comitato per lo studio delle questioni istituzionali*, Roma, Tipografia del Senato, 1983.

⁵⁵ Il testo dell'articolo è rinvenibile anche in G. ACQUAVIVA, L. COVATTA (a cura di), *La «grande riforma» di Craxi*, cit., pp. 185 ss.

elettorale⁵⁶, nel quadro di proposte di riforma «possibili ed utili, suscettibili di incidere sulla funzionalità del Governo parlamentare» a cui lavorò anche Cheli⁵⁷, prima che il partito abbracciasse tesi ispirate a un modello di tipo presidenziale.

In particolare, egli suggerì la proposta di un “patto di legislatura” tra le forze politiche e il Capo dello Stato, in forza del quale le prime avrebbero dovuto presentarsi alle elezioni con un programma di coalizione, finalizzato alla costituzione di un governo di legislatura, la cui crisi avrebbe dovuto portare allo scioglimento anticipato delle Camere⁵⁸.

Rimane però il fatto che in questa stagione i veti incrociati tra i partiti e, in particolare, tra DC e PSI, impedirono un percorso di riforma che investisse il livello costituzionale e quello della legislazione elettorale, determinando, in particolare, il fallimento anche della Commissione Bozzi nella quale le proposte di riforma della DC e, in termini simili, della Sinistra indipendente, di utilizzare la leva delle correzioni alle leggi allora in vigore per favorire l'apparentamento tra forze politiche e quindi la formazione di coalizioni pre-elettorali, consentendo ai cittadini di «pronunciarsi non solo sul peso relativo della rappresentanza di ogni forza politica e di ogni partito, ma anche sulla maggioranza di governo»⁵⁹, non potevano essere accettate né dai partiti laici minori (con alcune eccezioni, tra le quali quella dello stesso Presidente Bozzi, peraltro contrario, in linea di principio, a meccanismi di apparentamento⁶⁰), né, soprattutto, dal PSI, il cui campo di azione e il cui ruolo di partito *pivot* sarebbe stato inevitabilmente ridimensionato⁶¹.

⁵⁶ Oltre a G. AMATO, *I sistemi elettorali in Italia*, cit., pp. 521 ss. e *Riforma elettorale e funzioni di governo*, in S. AMOROSINO, M. BACCIANINI (a cura di), *Una Costituzione per governare. La «grande riforma» proposta dai socialisti*, Venezia, Marsilio, 1982, pp. 26 ss. si deve ricordare almeno A. SPREAFICO, *Quale riforma elettorale e quale «diritto dei partiti»*, in *L'Avanti*, 2 aprile 1982 e, dello stesso, *Il rendimento dei sistemi elettorali*, cit.

⁵⁷ Si veda, in particolare, E. CHELI, *Parlamento e Governo, le riforme possibili ed utili*, Relazione alla Conferenza programmatica del PSI «Governare il cambiamento» (Rimini, 31 marzo-4 aprile 1982), in *Quaderni di «Il Compagno»*, Roma, 1982 (anche in G. ACQUAVIVA, L. COVATTA (a cura di), *La «grande riforma» di Craxi*, cit., pp. 223 ss.).

⁵⁸ E. CHELI, *Parlamento e Governo*, cit., p. 231. Per una critica a tale ipotesi, che avrebbe attribuito al Capo dello Stato un potere di enorme portata, cfr., in particolare, B. CARAVITA, M. LUCIANI, *Oltre la «democrazia bloccata»: ipotesi sui meccanismi elettorali*, in *Dem. e dir.*, 1982, pp. 105-106.

⁵⁹ Così, il sen. Ruffilli: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, IX legislatura, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 18 luglio 1984, res. sten., p. 488.

⁶⁰ Bozzi si disse favorevole «ad una “cultura della coalizione” [...] I partiti dovrebbero trovare il modo di realizzare prima delle elezioni un progetto di coalizione, un progetto di governo e un progetto di programma, da sottoporre al corpo elettorale, il quale accettandolo o respingendolo, sa che cosa lo attende»: A. SENSINI, *Prima o seconda Repubblica? A colloquio con Aldo Bozzi e Gianfranco Miglio*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1986, p. 79.

⁶¹ M.S. PIRETTI, *Il premio di maggioranza: dalla legge “Acerbo” alla Commissione Bozzi*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazione e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, Carocci, 2011, p. 51.

Non ha quindi torto chi ha affermato che tali proposte avrebbero esercitato un ruolo decisivo nel segnare in negativo la sorte della Commissione: l'opposizione del PSI, dei partiti laici, ma anche del PCI segnò la reiezione anche delle proposte di questi ultimi, in un contesto di «guerra non dichiarata di tutti contro tutti che non può portare a nulla di buono»⁶².

Non a caso, il PSI pose una condizione impossibile da accettare per la DC, ovvero una sorta di scambio tra un sistema elettorale fondato sugli apparentamenti e l'elezione diretta del Capo dello Stato, "garante" dell'accordo⁶³.

5. La riforma elettorale del 1993: una svolta mancata?

La svolta del 1993 è colta da Cheli in una serie di importanti contributi, che partono dall'assunto secondo il quale in quegli anni le scelte operate dai Costituenti e, in particolare, la "convenzione proporzionalistica"⁶⁴, che aveva segnato in profondità il primo lungo periodo della storia repubblicana (con la sola parziale eccezione della "legge truffa"), erano entrate in crisi anche e soprattutto per un paradosso, ovvero «se il modello era costruito sulla garanzia e sui limiti alla maggioranza, cioè sul fatto che, nel bilanciamento tra efficienza e garanzia, la garanzia doveva contare di più perché questa era la chiave per la sopravvivenza delle forze in campo, il modello ha sì funzionato, perché ha garantito questa sopravvivenza ed il consolidamento della democrazia, ma ha anche funzionato troppo, perché ha finito per ostacolare l'azione dei governi nonché l'unità e l'omogeneità degli indirizzi, determinando situazioni di inefficienza generale nella macchina amministrativa»⁶⁵.

A questi fattori debbono aggiungersi poi quelli legati all'iniziativa referendaria, le inchieste della magistratura e la conseguente decimazione della classe dirigente, l'emergere di nuovi soggetti politici che ebbero successo stante l'«atteggiamento di crescente insofferenza e di rifiuto che, specialmente a partire dalla fine degli anni '80, si è andato sempre più diffondendo nel corpo sociale verso il sistema tradizionale dei partiti» il quale aveva «retto e guidato la vita politica nazionale e la macchina dello Stato dal dopoguerra ad oggi»⁶⁶.

⁶² P. ARMAROLI, *L'introvabile governabilità*, Padova, Cedam, 1986, p. 260.

⁶³ In questo senso si espresse l'on. Andò nella seduta del 2 febbraio 1984: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, IX legislatura, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 2 febbraio 1984, res. sten., pp. 120 ss.

⁶⁴ Sulla quale, in particolare, F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 156 ss.

⁶⁵ E. CHELI, *La forma di governo italiana e le prospettive della sua riforma*, cit., p. 68.

⁶⁶ E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1994, pp. 391-392 (anche in ID., *Taccuino*, cit., pp. 237 ss.) e, dello stesso, *Gli sviluppi della forma di governo nella XI legislatura. Riflessi sul principio di legalità*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 5*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 6-7.

In effetti, la svolta del 1994 aveva via via sgretolato i quattro pilastri sui quali il tessuto costituzionale si era andato consolidando, ovvero la presenza di uno Stato fondato sui partiti (e in particolare su quelli che avevano concorso alla liberazione del Paese dal fascismo); la definizione di leggi elettorali di tipo proporzionale, che, stante la disomogeneità che connotava il sistema, realizzavano «un patto di reciproca garanzia tra le diverse forze in campo»; l'esistenza di una rigida ripartizione dei ruoli tra maggioranza e opposizione nell'ambito della forma di governo parlamentare; l'affermazione di una assoluta insindacabilità da parte degli organi dello Stato delle decisioni riferibili alla vita interna dei partiti. Ad avviso di Cheli, con la svolta del 1993 «questi quattro pilastri sono, uno dopo l'altro, crollati o si stanno sfaldando. Per questo non siamo in presenza soltanto di un ricambio di maggioranza o di classe politica, bensì del mutamento delle basi su cui l'ordinamento repubblicano fu, a suo tempo, impiantato»⁶⁷.

Indubbiamente, la tesi di Cheli richiamava quella del Presidente del Consiglio Amato, che nel noto discorso alla Camera del 21 aprile 1993, all'indomani dell'esito del *referendum* Segni, ebbe a parlare di «un autentico cambiamento di regime, che fa morire dopo settant'anni quel modello di partito-Stato che fu introdotto in Italia dal fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in plurale»⁶⁸.

In questo senso, non pochi autori⁶⁹, e tra questi Cheli, ritenevano che la svolta indotta dai *referendum* Segni potesse indurre mutamenti costituzionali o, addirittura, «un vero e proprio processo costituente, destinato a ricomporre e saldare gli equilibri di una nuova “costituzione materiale” in grado di sostituire quella che oggi si va dissolvendo»⁷⁰; come è noto, Carlo Mezzanotte intravide proprio nel *referendum* elettorale del 1993 una «apparizione di potere costituente, secondo vie legali, trovando nel sistema un varco (l'art. 75) lasciato aperto dai nostri costituenti»⁷¹.

In realtà, gli avvenimenti successivi avrebbero invece confermato un'intuizione e due problemi di fondo che Cheli aveva lucidamente intuito.

⁶⁷ E. CHELI, *Riflessi della transizione*, cit., p. 400.

⁶⁸ Camera dei deputati, XI legislatura, 21 aprile 1993 (sed. pom.), res. sten., p. 12841.

⁶⁹ Si veda, tra questi, G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

⁷⁰ E. CHELI, *Riflessi della transizione*, cit., p. 400. Più radicalmente, si era sostenuto che l'avvento delle nuove leggi elettorali avrebbe determinato un atto di rottura con la Costituzione del 1948, perché tale da travolgere la «mortatiana costituzione materiale» (G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda repubblica*, in *St. parl. pol. cost.*, 1994, 1, p. 22) ma a tale tesi si era opposto che innovazioni legislative e non costituzionali non potevano minare il tessuto costituzionale, non avendo la “forza” di mettere in discussione la superiorità giuridica della Carta fondamentale (U. DE SIERVO, *Della vitalità del sistema costituzionale italiano*, in *St. parl. pol. cost.*, 1995, 2, pp. 5 ss.).

⁷¹ C. MEZZANOTTE, *Potere costituente e potere di revisione costituzionale*, in R. CARDINI, P. CARETTI (a cura di), *Riformare la Costituzione?*, Roma, Bulzoni, 1997, p. 16.

Da una parte, sono falliti a più riprese tentativi di riforma o di revisione organica della Costituzione, a cominciare da quelli della Commissione De Mita-Jotti e della Commissione D'Alema, mentre si è assistito ad un «adeguamento progressivo, anche attraverso la prassi e le norme convenzionali, della forma di governo ai nuovi equilibri»⁷²; come si dirà anche in seguito, Cheli avrebbe successivamente espresso valutazioni negative sui percorsi di riforma della Carta fondamentale, giungendo alla conclusione che il nostro Paese non appare disposto ad accettare «grandi riforme» in grado di incidere sulla forma di Stato e sulla forma di governo, non solo per il timore di un «salto nel buio» ma soprattutto per la «convizione diffusa che la Carta repubblicana che regge l'Italia da settantacinque anni è una costituzione che, pur con tutte le sue carenze, ha sinora ben funzionato e che nelle sue linee portanti risulta adatta alle caratteristiche naturali del nostro paese»⁷³.

Si sono poi dimostrati esatti i problemi che Cheli aveva intuito già prima delle elezioni del 1994, ovvero, come far funzionare una democrazia maggioritaria senza maggioranza (e sul punto aveva auspicato «correzioni di quelli che saranno gli effetti più distorcenti, sul piano della formazione della maggioranza, delle riforme appena introdotte in materia elettorale») e come far funzionare la nostra democrazia senza la presenza dei tradizionali partiti di massa, in ciò, profeticamente, accostando il nostro Paese a «tutto l'universo delle democrazie contemporanee (e di quelle europee, in particolare)»⁷⁴.

Entrambi i problemi hanno costituito altrettanti nodi irrisolti fino ad oggi.

Il primo è risultato evidente alla stregua della prassi, che ha dimostrato quanto fosse vero il rilievo secondo il quale i sistemi elettorali introdotti nel 1993 erano maggioritari «nel senso in cui lo sono tutti i sistemi fondati sul collegio uninominale, ma non anche nel senso in cui lo sono i sistemi che assicurano una maggioranza in Parlamento»⁷⁵.

Infatti, in tali sistemi, definiti «un *unicum* nel panorama dei regimi politici democratici»⁷⁶, convivevano due logiche contrapposte, una tendente

⁷² E. CHELI, *Riflessi della transizione*, cit., p. 401; sul punto, senza alcuna pretesa di completezza, i diversi contributi in: Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo*, Padova, Cedam, 2002; L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001; M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997; cfr., altresì, G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Torino, Giappichelli, 2003; R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, Giappichelli, 2020.

⁷³ E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 24.

⁷⁴ E. CHELI, *Riflessi della transizione*, cit., p. 401.

⁷⁵ A. PIZZORUSSO, *Costituzione e democrazia maggioritaria*, in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Torino, Einaudi, 1996, p. 208.

⁷⁶ R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le*

all'aggregazione, l'altra alla ricerca della "visibilità" dei partiti, anche se alleati tra loro, mentre la logica del sistema *plurality* era "inquinata" dal fatto che al Senato la quota proporzionale era riservata ai migliori perdenti nei collegi (tale regola valeva anche alla Camera nel caso di incapacità delle liste proporzionali)⁷⁷. Si trattava quindi di due sistemi elettorali diversi; e queste diversità hanno contribuito a determinare rapporti di forza diversi nei due rami del Parlamento sia nelle elezioni del 1994 che in quelle del 1996 (con ciò anticipando una caratteristica che si sarebbe ripetuta nella vigenza della l. 270/2005).

L'ibridazione della logica maggioritaria è risultata ancora più evidente nella prassi applicativa. Fino dalle elezioni del 1994 si è parlato di "proporzionalizzazione" del maggioritario, per indicare la "spartizione" bilanciata dei collegi uninominali tra i diversi partiti di ciascuna coalizione, con l'attribuzione di un pacchetto di "collegi sicuri" (nei quali, cioè, era ritenuta probabile la vittoria) anche a piccole formazioni potenzialmente decisive ai fini della vittoria nei collegi ma senza alcuna possibilità di ottenere seggi nella quota proporzionale⁷⁸. In tal modo, è mancato il fenomeno dell'*incumbency*, dato che spesso gli eletti non erano ricandidati nello stesso collegio (talvolta non erano ricandidati affatto), con ciò vanificando la funzione dei collegi stessi di assecondare la selezione di una classe dirigente legata al territorio⁷⁹.

È stata quindi la parte maggioritaria ad avere veicolato alti livelli di frammentazione⁸⁰ e, insieme, ad avere radicato un fragile assetto bipolare del sistema politico nel quale la reciproca delegittimazione delle due coalizioni principali e il "terrore" della vittoria dell'avversario rendevano inevitabile la strategia dell'allargamento, si potrebbe dire, "a tutti i costi" del loro perimetro; e ciò anche a costo di intessere alleanze con «forze collocate sulle ali estreme, forze a forte radicamento sociale, la cui consistenza è in grado di condizionare gli equilibri complessivi»⁸¹.

I sistemi elettorali del 1993 hanno quindi favorito una significativa novità rispetto al periodo precedente, ovvero la formazione di coalizioni pre-elettorali, ma essa non si è riverberata in modo significativo sulla governabilità (come

scelte, in S. BARTOLINI, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, cit., p. 38.

⁷⁷ R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano*, cit., p. 44.

⁷⁸ R. D'ALIMONTE, *L'uninomiale incompiuto*, in *Il Mulino*, 1994, pp. 55 ss.

⁷⁹ Per tutti, S. BARTOLINI, A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, *Maggioritario finalmente? Il bilancio di tre prove*, in R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 375 ss.

⁸⁰ Non quindi la parte proporzionale, data la soglia di sbarramento esplicita alla Camera e implicita al Senato (in quest'ultimo caso, dato il numero limitato di seggi assegnati in ciascuna Regione).

⁸¹ E. CHELI, *Cultura delle istituzioni, politica e innovazione costituzionale in Italia*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La riforma costituzionale*. Atti del Convegno, Roma, 6-7 novembre 1998, Padova, Cedam, 1999, p. 12 (anche in ID., *Taccuino*, cit., pp. 371 ss.).

pensavano i riformatori) a causa dell'eterogeneità e quindi della fragilità delle coalizioni stesse⁸².

I limiti di tali sistemi non furono però considerati da Cheli, almeno fino al 2007, tali da giustificare un ritorno a modelli proporzionali; anzi, una auspicabile strategia riformatrice avrebbe dovuto andare nella direzione esattamente opposta, ovvero quella del completamento della scelta maggioritaria del 1993 «con quegli strumenti che siano in grado di arricchire e potenziare le spinte aggreganti del collegio uninominale e del sistema maggioritario» e tali da «favorire il passaggio verso una semplificazione del sistema ispirata ad un criterio di gradualità», evitando rotture traumatiche e processi di semplificazione artificiosi e punitivi per le minoranze, poco compatibili «con la complessità effettiva del nostro tessuto sociale»⁸³.

Probabilmente, alla base di questo orientamento vi era la consapevolezza anche dell'intrinseca fragilità della riforma del 1993⁸⁴ che non fu affatto sentita «propria» dagli attori politici che si erano affermati a partire dalle elezioni politiche del 1994 (cfr. *infra*, par. 6); cosicché i fautori di un maggioritario «puro» presentarono a più riprese iniziative referendarie con l'intento di eliminare la quota proporzionale o, comunque, di correggere i meccanismi previsti dalla legge elettorale della Camera. Si trattò peraltro di tentativi destinati all'insuccesso, in una prima fase perché i quesiti referendari furono dichiarati inammissibili dalla Corte costituzionale (sentt. 5/1995; 26/1997), in una seconda fase (1999-2000) perché i *referendum* fallirono per la mancata partecipazione al voto della maggioranza del corpo elettorale.

All'opposto, fino dal 1995 e quindi a seguito solo della prima sperimentazione dei sistemi elettorali del 1993, furono presentate proposte di revisione nel quadro di più impegnative progettazioni istituzionali (si pensi alla c.d. «Bozza Fisichella»); è però da sottolineare che tali proposte non assecondavano affatto una logica puramente e semplicemente maggioritaria ma si muovevano sul diverso terreno di sistemi misti nei quali innestare un premio di maggioranza in favore della lista o coalizione più votate.

A un modello del genere, che univa una parte maggioritaria, una proporzionale e, come detto, un premio di maggioranza, si ispirava anche l'ipotesi di legge elettorale che avrebbe dovuto accompagnare l'approvazione del testo di revisione costituzionale elaborato dalla Commissione D'Alema, ispirato a una

⁸² Per tutti, S. COTTA, *Dopo tre elezioni: il sistema politico italiano a dieci anni dalla crisi*, in R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente?*, cit., p. 39.

⁸³ E. CHELI, *Cultura delle istituzioni*, cit.

⁸⁴ Sulla cui genesi, oltre a A. PAPPALARDO, *La nuova legge elettorale in Parlamento*, cit., pp. 13 ss., volendo, N. LUPO, G. TARLI BARBIERI, *Dal referendum alla legge Mattarella, in 1920-2020. Carlo Azeglio Ciampi*, vol. I. *Governatore, presidente del Consiglio, ministro del Tesoro*, Pisa, Edizioni della Normale, 2021, pp. 237 ss.

forma di governo tendenzialmente semipresidenziale⁸⁵, criticato da una parte importante della dottrina⁸⁶. Il c.d. “patto della crostata” non era quindi affatto un sistema elettorale simile a quello francese ma risultava un modello «composito, fatto di elementi difficilmente conciliabili e amalgamabili» e, in ogni caso, «un palese passo indietro rispetto all’esito del *referendum* elettorale dell’aprile 1993», con un considerevole aumento del potere dei partiti rispetto a quello degli elettori e con una complessità e farraginosità superiori a quelle delle leggi Mattarella⁸⁷.

L’insieme di questi fattori finì con il “delegittimare” la riforma elettorale del 1993, così come non giovarono alla sopravvivenza di essa le ripetute istanze, da parte dei sostenitori di un più compiuto “spirito maggioritario”, di adeguare la Costituzione a tale principio: non solo tale adeguamento non si è avuto, nonostante tentativi di riforma spesso discutibili, ma una tale esigenza finiva per dimenticare il fatto che la più immediata funzione di una legge elettorale (tradurre i voti in seggi), non poteva (e non può) essere surrogata da modifiche, più o meno estese, alla forma di governo⁸⁸. Altro e diverso discorso era immaginare, come Cheli, una strategia riformatrice orientata su due linee contestuali, quella relativa alla legislazione elettorale e quella relativa a una revisione costituzionale mirante alla stabilizzazione dell’Esecutivo e al rafforzamento dell’efficacia dell’azione del Governo, attraverso un processo di graduale riduzione della frammentazione e di incentivazione all’accorpamento delle forze politiche in poli omogenei. Ebbene, secondo Cheli, il percorso di riforma elettorale assumeva (e, alla luce degli scritti successivi, assume) un peso «decisivo e pregiudiziale»⁸⁹, rispetto ad ipotesi di revisione costituzionale, e ciò in linea con quanto sostenuto da Sartori⁹⁰. Tuttavia, come è noto, questo orientamento non fu seguito dalla Commissione D’Alema.

⁸⁵ E. CHELI, *La forma di governo*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, Cedam, 1998, pp. 23 ss.

⁸⁶ Sul punto, per tutti, G. PITRUZZELLA, *L’ambiguo ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Dir. pubbl.*, 1997, pp. 723 ss.; L. CARLASSARE, *I due consoli: presidente della Repubblica e primo ministro*, in *Il Ponte-Quaderni*, *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, aprile 1998, pp. 67 ss.; S. MERLINI, *La forma di governo: i poteri del Presidente della Repubblica*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione*, cit., pp. 33 ss.; G. FERRARA, *Le forme di governo*, in G. AZZARITI (a cura di), *Quale riforma della Costituzione?*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 25 ss.; M. LUCIANI, *La forma di governo: il progetto della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e le prospettive attuali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La riforma costituzionale*, cit., pp. 221 ss.;

⁸⁷ G. PASQUINO, *Quel che rimane dell’ordine del giorno elettorale*, in M.P. CHITI, L. STURLESE (a cura di), *La riforma costituzionale*, cit., pp. 161 ss.

⁸⁸ C. PINELLI, *Problemi e prospettive per la forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, 1997, pp. 711-712.

⁸⁹ Così, nella audizione del 20 marzo 1997 presso il Comitato “forma di governo” della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali: Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, Comitato “forma di governo”, 20 marzo 1997, sed. n. 14, res. sten., p. 431.

⁹⁰ E. CHELI, *Cultura delle istituzioni*, cit., p. 11.

L'insieme di questi fattori (oltre a quelli che saranno indicati nel par. 6) contribuì ad accantonare le leggi Mattarella, che forse costituirono «il massimo del cambiamento» che il Paese fosse disposto ad accettare in quel momento storico⁹¹; peraltro, anche alla luce delle vicende successive⁹², si può affermare che i sistemi elettorali adottati nel 1993, sia pure con le loro indubbi imperfezioni, sono stati i migliori tra quelli formulati negli ultimi trenta anni⁹³.

6. La pessima riforma del 2005

Nonostante che alla terza applicazione delle leggi Mattarella nel 2001 si fosse prodotta una chiara maggioranza in entrambi i rami del Parlamento e cominciasse a delinarsi un assetto sostanzialmente bipolare del sistema politico⁹⁴, i fattori che ne hanno determinato il loro superamento con l'approvazione della l. 270/2005 (c.d. legge Calderoli) sono stati diversi.

A quelli di fondo già individuati nel par. 5, se ne debbono aggiungere almeno altri tre.

Il primo, politicamente rilevante, fu il rendimento elettorale della coalizione di centro-destra, assai più positivo nelle competizioni proporzionali che in quelle maggioritarie, come dimostrato, in particolare, dai risultati delle elezioni della Camera del 1996 e del 2001⁹⁵.

In secondo luogo, alla base della riforma del 2005 vi furono anche i problemi tecnici posti dalle leggi Mattarella, particolarmente evidenziati nelle elezioni del 2001⁹⁶, e dall'approvazione della l. 459/2001, che ha reso possibile l'elezione dei deputati nella circoscrizione estero, "svuotando" la quota proporzionale in Molise⁹⁷.

In terzo luogo, sono da richiamare la dichiarata preferenza dell'UDC, formazione politica determinante, in quella fase, per il centro-destra, per sistemi di tipo sostanzialmente proporzionale e il probabile "scambio" tra la riforma elettorale e la progettata riforma della II^a parte costituzionale approvata alla

⁹¹ C. CHIMENTI, *Il Governo dei professori. Cronaca di una transizione*, Firenze, Passigli, 1994, p. 60.

⁹² Lo stesso Cheli avrebbe auspicato il ritorno alle leggi Mattarella, con alcuni correttivi, nella vigenza della l. 270/2005: E. CHELI, *Quale riforma elettorale?*, cit., p. 15.

⁹³ Così, G. PASQUINO, *Leggi elettorali e rappresentanza, in 1920-2020. Carlo Azeglio Ciampi*, vol. I, cit., p. 296.

⁹⁴ Per tutti, S. BARTOLINI, A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, *Maggioritario finalmente?*, cit.

⁹⁵ R. D'ALIMONTE, *I rischi di una nuova riforma elettorale. In difesa del «mattarellum»*, in *Quad. cost.*, 2004, in particolare pp. 509 ss.

⁹⁶ Il riferimento è alla vicenda dei "seggi fantasma" nella XIV legislatura, sulla quale L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere: la mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Brescia, Promodis, 2003.

⁹⁷ Tale problema fu solo temporaneamente corretto dal richiamato d.l. n. 64 del 2005 (convertito, con modificazioni, dalla l. 110/2005), prevedendo che in tale circoscrizione si facessero coincidere i collegi uninominali della Camera con quelli del Senato (art. 1, comma 3, lett. a).

fine della XIV legislatura, relativa anche alla forma di governo (tema caro a Forza Italia ma anche ad Alleanza nazionale).

Sul punto, non è certo casuale il fatto che i sistemi elettorali introdotti con la l. 270/2005, in quanto connotati dal premio di maggioranza e dalla previsione dell'espressa indicazione di "capi unici" delle coalizioni, risultassero congeniali al modello di "premierato assoluto"⁹⁸, fatto proprio dal progetto di revisione costituzionale sopra richiamato, sul quale Cheli espresse giustamente valutazioni severe: egli parlò infatti di «un disegno del tutto inedito e sconosciuto di "premierato"»⁹⁹, comportando insieme un «aumento dei poteri del Primo Ministro (secondo un modello che non ha precedenti e che si presenta molto diverso dal premierato inglese)» e l'«indebolimento del complesso dei poteri di garanzia costituzionale spettanti al Capo di Stato ed alla Corte costituzionale»¹⁰⁰.

Il collegamento tra la nuova legge elettorale e la progettata revisione costituzionale fu spezzato dalla reiezione di quest'ultima nel *referendum* costituzionale del giugno 2006¹⁰¹, e la l. 270/2005 poté, per così dire, dispiegare in pieno tutti i dubbi di costituzionalità che essa ha suscitato.

In questa sede è superfluo ricostruire i contenuti della l. 270/2005, che peraltro avevano suscitato critiche diffuse nella dottrina costituzionalistica ben prima della sent. 1/2014¹⁰².

Non può quindi stupire che già all'indomani della loro prima sperimentazione fosse emersa con chiarezza la necessità di rivedere in profondità i sistemi elettorali introdotti nel 2005, anche tentando di nuovo, ma questa volta senza successo, il ricorso a *referendum* abrogativi: si tratta, in primo luogo, dei *referendum* cosiddetti "Guzzetta", finalizzati, rispettivamente, a eliminare, ai fini

⁹⁸ Per usare le parole di L. ELIA, *La Costituzione aggredita*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 61 ss.

⁹⁹ E. CHELI, *Forma di governo e organi di garanzia. Rapporto introduttivo*, in D. NARDELLA (a cura di), *Per una nuova stagione delle riforme istituzionali. Atti del seminario di studi*, Firenze, Fondazione Spadolini Nuova Antologia, 25 settembre 2006, Firenze, Polistampa, 2006, p. 89 (anche in ID., *Nata per unire*, cit., pp. 167 ss.).

¹⁰⁰ E. CHELI, *Considerazioni sul referendum del giugno 2006 alla luce della nostra storia repubblicana*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 17*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 45.

¹⁰¹ Considerato da Cheli uno «spartiacque»: E. CHELI, *Considerazioni sul referendum del giugno 2006*, cit., p. 51.

¹⁰² Per tutti, R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, 2005, pp. 5179 ss.; C. FUSARO, *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*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 89 ss.; ID., *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 11 ss. Sul punto, si vedano, altresì, i diversi contributi in Astrid, *La riforma elettorale*, cit.; Astrid, *I referendum elettorali*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2007; A. BARBERA, G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

del conseguimento del premio di maggioranza, la facoltà per le liste di collegarsi in coalizione (con riferimento all'elezione di entrambi i rami del Parlamento: quesiti n. 1 e n. 2) e a sopprimere le disposizioni che consentivano ad uno stesso candidato di presentarsi in più circoscrizioni (quesito n. 3). I tre *referendum* si svolsero il 21 e 22 giugno 2009 a causa dell'intervenuto scioglimento anticipato delle Camere nel febbraio 2008, ma la scarsa affluenza al voto determinò il fallimento della consultazione. Successivamente, nel 2011 furono presentati due ulteriori quesiti referendari che miravano, con modalità diverse, all'abrogazione integrale della l. 270/2005, al fine di "ripristinare" la vigenza delle leggi elettorali del 1993 (cosiddetti *referendum* "Morrone"). La Corte costituzionale, tuttavia, dichiarò inammissibili i due quesiti (sent. 13/2012)¹⁰³.

Il giudizio di Cheli sulla l. 270/2005 fu drasticamente negativo: essa, infatti, fu definita «una pessima riforma che ha dato, sin dalla sua prima applicazione, pessimi risultati»¹⁰⁴.

Per questo, il superamento della legge "Calderoli" era considerato una riforma «urgente e necessaria»¹⁰⁵ e pregiudiziale a qualunque altra¹⁰⁶ poiché la legge stessa, «pur avendo determinato un'apparente semplificazione del sistema», ne avrebbe aggravato tutte le tendenze negative, con particolare riferimento al distacco tra classe politica e corpo sociale¹⁰⁷, avendo agito «da moltiplicatore» delle patologie del governo parlamentare e favorito, con il ritorno al sistema proporzionale, «tanto la frammentazione tra le forze politiche quanto l'indebolimento delle istituzioni rappresentative»¹⁰⁸.

Pertanto, la l. 270/2005 avrebbe dovuto essere superata e non semplicemente emendata¹⁰⁹, partendo da una disamina seria delle caratteristiche fondamentali del sistema politico, da lui individuate: *a*) nella sua complessità, in ragione dello stato di frammentazione delle forze politiche e sociali; *b*) nella sola tendenziale riconduzione a un formato bipolare; *c*) nella sostanziale

¹⁰³ Sulla sentenza in questione, per tutti, P. CARNEVALE, *Una sentenza "lineare"*, in questa *Rivista*, 2012, n. 1; S. MERLINI, *La sentenza n. 13 del 2012 e l'horror vacui*, *ivi*; A. D'ATENA, *Abrogazione referendaria ed effetto ripristinatorio*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 117 ss.; A. MORRONE, *Abrogazione e "reviviscenza" nella motivazione della sent. n. 13 del 2012 della Corte costituzionale*, *ivi*, pp. 121 ss.; A. RUGGERI, *Davvero inammissibili i referendum elettorali per la (supposta) impossibilità di "reviviscenza" della normativa previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione popolare? (a prima lettura di Corte cost. n. 13 del 2012)*, in *www.giurcost.org*; M. RUOTOLO, *Un'inammissibilità "annunciata"*, in *www.federalismi.it*, 2012, n. 3.

¹⁰⁴ E. CHELI, *Quale riforma elettorale?*, cit., p. 11.

¹⁰⁵ E. CHELI, *Lo scopo delle riforme istituzionali: superare le disfunzioni del modello costituzionale o la perdita di qualità della nostra democrazia?*, in *www.astrid-online.it/rassegna*, 2010, n. 13, p. 2.

¹⁰⁶ E. CHELI, *La riforma elettorale e il referendum*, in *Astrid, I referendum elettorali*, cit., p. 207.

¹⁰⁷ E. CHELI, *Lo scopo delle riforme istituzionali*, cit., p. 2.

¹⁰⁸ E. CHELI, *Forma di governo e organi di garanzia*, cit., p. 89.

¹⁰⁹ E. CHELI, *Intervento*, in D. NARDELLA (a cura di), *Legge elettorale e forma di governo: ipotesi per una riforma condivisa. Atti del seminario di studi*, Firenze, Fondazione Spadolini Nuova Antologia, 3 febbraio 2007, Firenze, Polistampa, 2007, p. 64.

equivalenza, sul piano elettorale, delle due coalizioni principali; *d*) nell'alternanza alla guida del Governo tra esse (elemento, questo, di sostanziale novità rispetto al periodo precedente al 1993)¹¹⁰.

A ciò si aggiunge la necessità di un approccio "prospettico" e "sistemico" (che però le vicende successive non avrebbero affatto assecondato) in cui «la valenza sostanzialmente costituzionale di una buona riforma elettorale possa essere valorizzata e premiata rispetto alla politica del giorno per giorno»¹¹¹. In questo senso, gli obiettivi di una nuova legislazione elettorale erano individuati, oltre che nella conservazione e rafforzamento di un assetto bipolare (superando però il premio di maggioranza, ritenuto uno strumento «inadeguato e rozzo»¹¹² sia sul piano della legittimità costituzionale che su quello dell'opportunità¹¹³), nell'azione di contrasto ai processi di frammentazione e nell'aumento del peso degli elettori nella scelta degli eletti¹¹⁴.

L'auspicata riforma avrebbe dovuto andare o nella direzione di un sistema maggioritario a doppio turno di collegio (peraltro con correzioni rispetto al modello francese)¹¹⁵ o nella direzione di un sistema misto, simile a quello tedesco ma con una forte clausola di sbarramento¹¹⁶ o, infine, nella direzione di un sistema proporzionale simile al modello spagnolo, con una forte riduzione della dimensione delle circoscrizioni e con l'assegnazione dei seggi all'interno di queste ultime¹¹⁷.

¹¹⁰ E. CHELI, *Forma di governo e organi di garanzia*, cit., p. 90.

¹¹¹ E. CHELI, *Quale riforma elettorale serve al Paese?*, in www.astrid-online.it/rassegna, p. 2.

¹¹² E. CHELI, *Quale riforma elettorale serve al Paese?*, cit.

¹¹³ Sul primo punto, il premio di maggioranza, ove usato come nella l. 270/2005, comportava una alterazione dell'eguaglianza del voto, essendo previsto ben «oltre i limiti di una ragionevolezza accettabile sul piano della giustizia costituzionale»; sul secondo punto, tale istituto non avrebbe svolto alcun effetto positivo né nel contrasto alla frammentazione né nell'aumento della coesione nell'azione di governo: E. CHELI, *Quale riforma elettorale serve al Paese?*, cit., p. 4.

¹¹⁴ E. CHELI, *Quale riforma elettorale serve al Paese?*, cit.

¹¹⁵ E. Cheli, *Quale riforma elettorale?*, cit., p. 15; ID., *Forma di governo e organi di garanzia*, cit., p. 92.

¹¹⁶ Sulla riconducibilità del sistema elettorale tedesco all'universo dei sistemi misti, ci si può limitare in questa sede a rinviare ad A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, in particolare pp. 35 ss.; G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento: sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Roma, Bulzoni, 1995, e ai riferimenti bibliografici ivi riportati.

¹¹⁷ In effetti, nella XV legislatura fu elaborata prima la c.d. "Bozza Chiti", ispirata a un modello proporzionale (sul punto, volendo, G. TARLI BARBIERI, *Riforma elettorale e riforme costituzionali: missione impossibile?*, in www.federalismi.it, 27 giugno 2007) e quindi le c.d. "bozza Bianco" e "bozza Vassallo" (sulle quali, per tutti, A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, L. DE SIO, *La riforma elettorale: oltre il premio di maggioranza?*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO, a cura di, *La legislazione elettorale italiana*, cit., pp. 45 ss.; S. CECCANTI, S. VASSALLO, *La "Bozza Bianco" e la necessaria disproporzionalità dei sistemi elettorali*, in www.astrid-online.it/rassegna, 2008, n. 1; S. VASSALLO, *Liberiamo la politica. Prima che sia troppo tardi*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 40 ss.).

L'apertura di Cheli verso la prospettiva di un sistema misto segnava, da un lato, una evoluzione rispetto agli scritti degli anni precedenti, probabilmente determinata da un dibattito politico che aveva dimostrato, da un lato, l'impraticabilità sul piano politico di un ritorno alle leggi del 1993¹¹⁸ e, dall'altro, stante i veti incrociati tra i diversi attori in campo, la difficoltà di superare la legge del 2005. Tuttavia, più a monte vi era in lui la consapevolezza che in molte delle democrazie contemporanee i sistemi elettorali concretamente adottati sono di natura mista e, in quanto tali, «tendono a trovare un punto di equilibrio tra il principio di rappresentanza e il principio di efficienza e stabilità degli esecutivi»¹¹⁹, ma in nessuna di esse è previsto l'istituto del premio di maggioranza¹²⁰.

L'urgenza di una riforma, che però avrebbe visto la luce precariamente solo nel 2015 (cfr. *infra*, par. 7) e solo a seguito del “terremoto” costituito dalle elezioni politiche del 2013¹²¹, portò Cheli anche a interrogarsi su una possibile “strategia referendaria” che portasse al superamento della l. 270/2005: di fatto però, né i quesiti “Guzzetta”, né i quesiti “Morrone” lo convinsero: non i primi, perché, eliminando il collegamento in coalizione, finivano addirittura per aggravare i problemi della riforma del 2005, aumentando la torsività del sistema, oltre a risultare viziati sul piano della coerenza interna¹²²; non i secondi perché la tesi della reviviscenza dei sistemi elettorali del 1993 non era da lui ritenuta sostenibile, come in effetti avrebbe affermato anche la Corte costituzionale nella già menzionata sent. 13/2012¹²³. Viceversa, anche in questo caso anticipando, in qualche misura, sviluppi successivi della giurisprudenza costituzionale, si espresse favorevolmente su una possibile strategia referendaria (che però non vide la luce) che mirasse quantomeno all'eliminazione del premio di maggioranza¹²⁴.

All'ipotizzata riforma elettorale si sarebbero dovuti accompagnare graduali interventi di revisione della legislazione elettorale di contorno, dei regolamenti parlamentari, della normativa ordinamentale relativa agli assetti degli organi costituzionali (con particolare riferimento a modifiche della l. 400/1988). Al

¹¹⁸ Cfr. *supra*, nt. 117.

¹¹⁹ E. CHELI, *Quale riforma elettorale serve al Paese?*, cit., p. 4.

¹²⁰ Sull'utilizzazione del premio di maggioranza in chiave comparatistica, cfr., in particolare, A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale*, cit., pp. 106 ss.; ID., *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*, cit., pp. 15 ss.

¹²¹ Per usare l'espressione contenuta nel titolo del volume curato da A. CHIARAMONTE, L. DE SIO, *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, Bologna, Il Mulino, 2014.

¹²² E. CHELI, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, in Astrid, *I referendum elettorali*, cit., pp. 33 ss.

¹²³ E. CHELI, *Questioni di ammissibilità*, cit., pp. 31 ss.

¹²⁴ E. CHELI, *Lo scopo delle riforme istituzionali*, cit., pp. 2-3.

culmine di questo percorso non erano escluse modifiche costituzionali che nel difficile contesto della XV legislatura avrebbero dovuto essere limitati «ai settori più direttamente e indissolubilmente connessi con la riforma elettorale, quali quelli dell'elettorato attivo e passivo, della riduzione del numero dei parlamentari, del passaggio da un bicameralismo paritario ad un bicameralismo differenziato»¹²⁵, in ogni caso escludendo la prospettiva di “grandi riforme”, a maggior ragione dopo l'esito del *referendum* costituzionale del 2006¹²⁶.

7. L'ulteriore stagione delle riforme mancate, tra popolo, Parlamento e giudici (2013-2015)

A seguito del “terremoto elettorale” del 2013 e al faticoso avvio della XVII legislatura, dopo la formazione del Governo Letta la Commissione per le riforme costituzionali presieduta dal Ministro senza portafoglio per le riforme costituzionali, Gaetano Quagliariello, alla quale Cheli fu chiamato a far parte, elaborò un importante documento istruttorio, che però, ancora una volta, non ebbe seguito¹²⁷.

Quale contributo ai lavori della Commissione, Cheli presentò un proprio testo¹²⁸ nel quale furono ribaditi i punti principali cui egli era giunto in precedenza, ovvero: *a*) la necessità di un articolato percorso di riforma che partisse dalla constatazione delle caratteristiche del sistema politico, connotato da divisione e frammentazione (anche all'interno degli stessi partiti, sempre meno coesi), e dalla accresciuta distanza nei rapporti tra rappresentanti e rappresentati; *b*) la necessaria precedenza di «riforme della politica», destinate a investire anche la legislazione di contorno, poiché «solo su questo contesto più ampio

¹²⁵ E. CHELI, *La riforma elettorale e il referendum*, cit., pp. 207-208.

¹²⁶ E. CHELI, *Forma di governo e organi di garanzia*, cit., pp. 89 ss.

¹²⁷ In effetti, il lavoro della Commissione avrebbe dovuto collegarsi all'adozione di una legge costituzionale di profonda riforma della seconda parte della Costituzione, sulla base di un procedimento di revisione costituzionale parzialmente derogatorio rispetto a quello previsto dall'art. 138 Cost. (sul quale, per tutti, A. PACE, *La "disapplicazione" dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 2437 ss.). Tramontata questa prospettiva, «sul merito delle proposte formulate dalla Commissione di esperti è caduto il silenzio»: E. CHELI, *Forma di governo e legge elettorale*, cit., p. 199. Sul punto, per tutti, M. SICLARI (a cura di), *L'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, Roma, Aracne, 2013; M. DOGLIANI, F. PALLANTE, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, in *www.rivistaaic.it*, 2013, n. 2; P. CARETTI, *L'ennesimo "revival" della Grande Riforma costituzionale in funzione palingenetica*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2013, n. 2; M. MANETTI, *Il valore (negativamente) esemplare del percorso prescelto per le riforme istituzionali*, in *www.costituzionalismo.it*, 22 luglio 2013

¹²⁸ E. CHELI, *Note in tema di riforma della forma di governo e della legislazione elettorale*, in Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore*. Relazione finale e documentazione, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2014, pp. 234 ss. (anche in *www.astrid-online.it/rassegna*, 2013, n. 16).

può essere oggi affrontato, con qualche possibilità di successo, anche il tema della riforma elettorale e della riforma del nostro governo parlamentare»¹²⁹.

In ordine alla riforma elettorale, ripropose, quali obiettivi: *a)* la riduzione della frammentazione del sistema politico, allo scopo di favorire la nascita di un multipartitismo moderato, anziché di un bipolarismo forzato, in ciò rendendosi conto che l'evoluzione del sistema politico, a seguito del successo del Movimento 5 Stelle e della nascita di un "quarto polo" intorno all'ex Presidente del Consiglio Monti, rendeva difficile la permanenza di due coalizioni alternative; *b)* l'avvicinamento degli elettori agli eletti «per ridare piena legittimazione alle istituzioni rappresentative e contrastare il fenomeno dell'astensionismo elettorale»¹³⁰.

La realizzazione di questi obiettivi poteva essere perseguita con una pluralità di obiettivi anche tra loro combinati «alla luce delle *best practices* straniere ai fini della ricerca di un modello misto in grado di bilanciare correttamente rappresentanza e governabilità con riferimento alle condizioni date del nostro sistema politico», evitando o comunque limitando il ricorso al premio di maggioranza, per «non scardinare il principio della corretta rappresentanza»¹³¹.

Infine, diversamente da alcuni dei componenti della Commissione, egli riteneva errato l'abbandono della forma di governo parlamentare in favore di «forme, più o meno inedite, di governo presidenziale o direttoriale»; e ciò per il permanere delle ragioni che avevano indotto i Costituenti a scegliere tale forma di governo. Ciò detto, però, riproponeva ancora una volta come possibile (ed anzi auspicabile) l'introduzione di congegni di razionalizzazione «orientati a rafforzare la stabilità e l'omogeneità degli indirizzi politici»¹³².

Le proposte della Commissione furono poi commentate in un noto articolo pubblicato sulla rivista *Il Mulino*¹³³. In esso Cheli analizzò, in particolare, l'ipotesi di una forma di "governo parlamentare del Primo Ministro" sulla quale si era registrata una tendenziale preferenza in seno alla Commissione stessa¹³⁴. Non è questa la sede per indagare tale modello, salvo evidenziare il fatto che esso presupponeva un sistema elettorale che ne assecondate caratteristiche e finalità. Esso era individuato in un doppio turno di coalizione, articolato in un primo turno con metodo proporzionale connotato da un'elevata soglia di sbarramento (almeno il 5%) e un premio di maggioranza fissato al 55% dei seggi in favore della lista o coalizione che avesse ottenuto almeno il 40% dei seggi (sul punto, si erano registrate differenze all'interno della Commissione, posto

¹²⁹ E. CHELI, *Note*, cit., p. 236.

¹³⁰ E. CHELI, *Note*, cit., *ivi*.

¹³¹ E. CHELI, *Note*, cit., *ivi*.

¹³² E. CHELI, *Note*, cit., p. 237.

¹³³ E. CHELI, *Forma di governo e legge elettorale*, cit., pp. 199 ss.

¹³⁴ E. CHELI, *Forma di governo e legge elettorale*, cit., pp. 201 ss.

che alcuni avrebbero voluto fissare la soglia al 50%); in caso contrario, si sarebbe dovuto ricorrere a un ballottaggio tra la prima e la seconda forza, con attribuzione, anche in questo caso, del 55% dei seggi.

Sul punto, è da segnalare su questo decisivo aspetto una riserva proprio di Cheli (oltre che di Onida) il quale non aveva concordato sul carattere sempre e comunque *majority assuring* del sistema elettorale ipotizzato con ciò anticipando un rilievo di fondo che la giurisprudenza costituzionale avrebbe fatto proprio a partire dalla sent. 1/2014. In altre parole, Cheli e Onida avevano affermato di non concordare sulla tesi secondo cui il sistema elettorale «dovrebbe assicurare che vi sia sempre e comunque uno e un solo partito (o gruppo o lista) vincitore unico delle elezioni, così che la maggioranza debba sempre e senz'altro risultare dalle elezioni», in tal modo escludendo in radice la possibilità di coalizioni post-elettorali. Viceversa, le coalizioni «non devono servire solo a vincere le elezioni (per poi magari dividersi dopo il voto e durante la legislatura) ma devono formare se del caso la maggioranza sulla base di accordi programmatici e di governo»¹³⁵.

È evidente come questa ipotetica legge elettorale si avvicinasse molto a quella che il Parlamento avrebbe approvato di lì a poco (l'“*italicum*”), pur non mancando alcune differenze sostanziali che meritano di essere sottolineate (tra queste, l'assegnazione del premio sulla base dei seggi anziché dei voti conseguiti; il secondo turno concepito come competizione tra liste ma anche tra coalizioni).

In ogni caso, la Commissione fece proprio l'orientamento di Cheli secondo il quale, a prescindere dalla forma di governo prescelto, la scelta del sistema elettorale avrebbe dovuto rispondere a tre esigenze di fondo, ovvero la riduzione della frammentazione, la formazione di stabili maggioranze (pur nella consapevolezza che in molti Paesi questo effetto è solo favorito dal sistema elettorale, essendo invece garantito «dal ridotto numero dei partiti, dalla correttezza dei comportamenti politici e parlamentari, dal sistema costituzionale e dalle prassi che lo animano», condizioni, queste, non tutte presenti nel caso italiano¹³⁶), la ricostruzione di un rapporto di fiducia e di responsabilità tra elettori ed eletti¹³⁷; e ciò nella consapevolezza «della stretta connessione esistente tra forma di governo e legislazione elettorale»¹³⁸, che «non vincola

¹³⁵ Infine, anche Dogliani e Olivetti avevano condiviso il timore che la previsione di un secondo turno finisse per qualificare lo stesso come una competizione tra *leaders* e non tra forze politiche: Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore*, cit., p. 71, nt. 8 e 9.

¹³⁶ Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore*, cit., p. 69.

¹³⁷ Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore*, cit., pp. 68 ss.

¹³⁸ Per questo la Commissione aveva ritenuto pienamente coerente con un'ipotesi semipresidenziale un sistema elettorale fondato sul doppio turno di collegio e, con un'ipotesi parlamentare razionalizzata, sia il modello tedesco, sia quello spagnolo, sia quello italiano del 1993 (secondo alcuni componenti della Commissione, anche il doppio turno di collegio): Commissione per le riforme

rigidamente le varie forme di governo a sistemi elettorali determinati, ma impone comunque, per il buon funzionamento di una forma di governo, il rispetto di adeguate condizioni di coerenza e compatibilità tra la stessa forma e la legislazione elettorale»¹³⁹.

Gli sviluppi successivi videro, come è noto, nella stessa legislatura dopo la sent. 1/2014 della Corte costituzionale, la quasi contestuale approvazione di una proposta di revisione della seconda parte della Costituzione (c.d. “Renzi-Boschi”) e di una riforma elettorale (l’“italicum”).

Sono note le critiche di Cheli all’una e all’altra.

Sulla prima, il suo giudizio negativo si fondava, più che sulle disposizioni relative alla forma di governo, su quelle relative all’assetto del Parlamento, orientate a un «bicameralismo squilibrato»¹⁴⁰, alla farraginoso disciplina del procedimento legislativo, alla nuova disciplina del Titolo V: insomma la critica era riferita al «difetto di coerenza interna di questo modello per la contraddizione di fondo che lo viene a ispirare nel rapporto tra obiettivi perseguiti e strumenti adottati»¹⁴¹.

Le critiche alla seconda furono circostanziate, in particolare, a seguito della sent. 35/2017 con la quale la Corte costituzionale “colpì al cuore” l’“italicum”, dichiarandolo incostituzionale in due punti fondamentali, ovvero la disciplina del ballottaggio tra le due liste più votate al primo turno e la possibilità per i capilista bloccati plurieletti di scegliere il collegio plurinominale nel quale essere considerato eletto.

Secondo Cheli, la sent. 35/2017 doveva essere letta insieme alla 1/2014, «perché dal complesso dei principi cui ambedue si ispirano è possibile cogliere la “dottrina” che la Corte ha inteso enunciare per la materia elettorale»¹⁴². Tale dottrina sarebbe riassumibile nei seguenti punti: *a*) necessità di evitare “zone franche” che, con riferimento alla disciplina elettorale riferita al Parlamento nazionale, rischierebbero di dare luogo a potenziali gravissimi *vulnera*, riferibili allo stesso principio democratico; *b*) necessità di garantire comunque una disciplina legislativa di risulta immediatamente applicabile, perché il corpo elettorale deve avere sempre la possibilità di esprimersi; *c*) incostituzionalità della disciplina del premio di maggioranza quando questa dia luogo a irragionevoli torsività nell’assegnazione dei seggi (nel caso dell’“italicum” attraverso un ballottaggio non garantito da un adeguato livello di partecipazione al secondo turno); *d*) impossibilità per i partiti di privare gli elettori del loro potere di

costituzionali, *Per una democrazia migliore*, cit., pp. 69-70.

¹³⁹ E. CHELI, *Forma di governo e legge elettorale*, cit., pp. 203-204.

¹⁴⁰ E. CHELI, *La forma di governo nel disegno della riforma costituzionale*, cit., p. 200.

¹⁴¹ E. CHELI, *La forma di governo nel disegno della riforma costituzionale*, cit., p. 201.

¹⁴² E. CHELI, *Le riforme italiane*, cit., p. 3.

scelta dei candidati (così la sent. 1/2014) o, come nel caso dell’“italicum”, degli stessi eletti, attraverso la disciplina delle pluricandidature¹⁴³.

La conclusione è quindi che «questi principi non impongono – come appare evidente – al potere politico la scelta di un sistema elettorale, ma si limitano ad indicare in negativo quali sono le strade che, in materia elettorale, non sono consentite al potere politico di percorrere ove si voglia ottemperare ai principi dell’eguaglianza del voto e della sovranità popolare, principi che impongono di non alterare oltre il limite della ragionevolezza il rapporto tra paese reale e paese legale»¹⁴⁴.

In tal modo, però, l’autore non sembrava condividere i non pochi problemi posti dalle due pronunce in questione, in particolare con riferimento a quale possa essere la “disproporzionalità” in concreto tollerabile e, soprattutto, ai limiti delle possibili alterazioni in senso maggioritario della rappresentanza democratica, a maggior ragione alla luce del bilanciamento “ineguale” tra rappresentatività e stabilità del Governo del Paese che avrebbe aperto un varco, secondo alcuni, verso l’affermazione di un principio di eguaglianza del voto anche “in uscita”¹⁴⁵.

Quanto alla necessaria permanenza di una disciplina legislativa autoapplicativa, le sentenze in questione hanno esteso al giudizio di legittimità costituzionale quanto affermato con riferimento all’ammissibilità di *referendum* abrogativi in materia elettorale. In tal modo, però, «di fronte ad una legge costituzionalmente necessaria ma incostituzionale, la Corte, venendo all’evidenza meno al suo ruolo, non può procedere alla dichiarazione di incostituzionalità» qualora a seguito di quest’ultima non risulti una normativa idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento del Parlamento¹⁴⁶; e ciò appare paradossale in presenza di possibili, gravi vizi di costituzionalità non sanzionabili con una pronuncia di accoglimento parziale¹⁴⁷ ovvero in presenza di una disciplina di risulta che dia luogo a incongruenze: si pensi proprio alla questione di costituzionalità relativa alle pluricandidature che la sent. 35/2017 risolve estendendo

¹⁴³ E. CHELI, *Le riforme italiane*, cit., pp. 3-4.

¹⁴⁴ E. CHELI, *Le riforme italiane*, cit., p. 4.

¹⁴⁵ G. AZZARITI, *Ragionevolezza, scopo e valore della legge elettorale. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *www.costituzionalismo.it*, 20 gennaio 2014; L. CARLASSARE, *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.*, 2014, p. 657; e ciò anche in riferimento all’art. 67 cost., inteso con riferimento alla rappresentatività: N. ZANON, *La seconda giovinezza dell’art. 67 della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 5 marzo 2014.

¹⁴⁶ R. ROMBOLI, *La riforma costituzionale e la sua incidenza sulla oscillazione del pendolo verso l’“anima politica” della Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, 2016, 2, p. 128.

¹⁴⁷ Si pensi, ad esempio, all’eventuale introduzione di sistemi elettorali maggioritari applicati in collegi uninominali marcatamente disomogenei quanto a consistenza demografica o connotati da tecniche di delimitazione fraudolente.

una disciplina, quella del sorteggio¹⁴⁸, che non sembrava tutelare proprio i principi costituzionali (eguaglianza e personalità del voto) posti a fondamento delle censure.

Infine, con riferimento alla questione delle liste bloccate è da ricordare che la sent. 1/2014 ha censurato la l. 270/2005 nella parte in cui prevedeva l'assegnazione dei seggi in liste circoscrizionali bloccate lunghe, in violazione sia del principio di conoscibilità dei candidati da parte degli elettori, sia della circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, mancava il sostegno della indicazione personale dei cittadini», ciò che «ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione»¹⁴⁹.

Tuttavia, da questo punto di vista, si aprono più problemi: in primo luogo, vi è da chiedersi se una lista bloccata corta soddisfi in pieno il requisito della conoscibilità, visto che anche in questo caso «alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione»; inoltre, anche ammesso di poter superare questo problema, non è chiaro quando una lista bloccata sia ammissibile perché “corta”. Ancora, posta la rilevanza di quanto affermato dalla Corte, è tutt'altro che certo che il principio di conoscibilità sia assicurabile “a rime obbligate” solo dal voto di preferenza.

Sul primo punto, la sentenza non offre (né avrebbe potuto offrire) indicazioni univoche per il legislatore, tanto da aprire una pluralità di interrogativi¹⁵⁰.

Sul secondo punto, la sentenza ha operato una scelta ardita, imponendo il voto di preferenza alla stregua del principio di libertà del voto (che costituisce uno degli standards di democraticità nella formazione e nell'espressione del suffragio¹⁵¹), pur mancando le “rime obbligate”¹⁵² per la presenza di più soluzioni normative in materia¹⁵³.

Inoltre, l'introduzione in tal modo di questa modalità di voto ha lasciato la stessa priva di una regolamentazione espressa (quantomeno in questa parte, quindi, la sentenza non ha soddisfatto il requisito dell'immediata applicabilità

¹⁴⁸ Che l'art. 85 del d.P.R. 361/1957 allora in vigore considerava istituto meramente residuale.

¹⁴⁹ *Considerato in diritto*, n. 5.1.

¹⁵⁰ Sul punto, volendo, G. TARLI BARBIERI, *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enc. dir.*, Anali X, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 915 ss.

¹⁵¹ Sul punto, F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 1126 ss.

¹⁵² A. MORRONE, *La riforma elettorale dopo la fine del porcellum*, in *www.confrontocostituzionali.eu*; S. LIETO, P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1 del 2014*, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 marzo 2014; A. GIGLIOTTI, *La riforma elettorale e il “gattopardo”*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, 2013, n. 3, p. 5.

¹⁵³ Senza considerare il fatto che il voto di preferenza non era mai stato previsto per l'elezione del Senato.

della disciplina di risulta¹⁵⁴), arrivando a legittimare la futura adozione di «interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi della presente pronuncia e delle soluzioni interpretative sopra indicate». In tal modo, però, la Corte quantomeno sottovaluta l'esistenza di una riserva di legge in materia elettorale, che dovrebbe precludere il ricorso a fonti secondarie che non siano meramente applicative di disposizioni legislative (in questo caso però, come detto, assenti)¹⁵⁵.

8. La riforma elettorale del 2018: un'ennesima riforma... da riformare?

La vigente legge elettorale politica (l. 165/2017, c.d. "Rosatellum-bis") è stata adottata a seguito dell'esito del *referendum* costituzionale del 2016 e in ossequio al monito contenuto nell'ultima parte della sent. 35/2017¹⁵⁶.

Pertanto, essa ha delineato sistemi elettorali tecnicamente assai simili per i due rami del Parlamento, con ciò superando una patologia, evidente almeno a partire dalla riforma del 1993.

In secondo luogo, la l. 165/2017 ha abbandonato il premio di maggioranza e tutte le criticità ad esso riferibili, anche alla stregua della giurisprudenza costituzionale.

Ciò detto, gli obiettivi che il legislatore si è posto, con una certa approssimazione possono essere sintetizzati come segue:

a) adozione di sistemi elettorali che, rimanendo nei confini di un metodo proporzionale, realizzassero in qualche modo le esigenze della stabilità dei Governi e:

b) fossero limitatamente selettivi, contenendo la frammentazione;

c) ottemperassero a quanto indicato nella giurisprudenza costituzionale a proposito della libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori.

Come si vedrà anche più oltre, tra le scelte operate dal legislatore e gli obiettivi suddetti non è sempre riscontrabile una evidente coerenza.

In concreto, la l. 165/2017 prevede, per entrambi i rami del Parlamento, che circa il 37% dei seggi sia eletto in collegi uninominali con il metodo

¹⁵⁴ Infatti, laddove è previsto, il voto di preferenza è regolato in modo analitico dalla legge, come si può evincere agevolmente dalla sentenza della Corte costituzionale che dichiarò ammissibile il *referendum* sulla preferenza unica (Corte cost., sent. 47/1991): esso, infatti, coinvolgeva ben sette disposizioni contenute nel d.P.R. n. 361 del 1957.

¹⁵⁵ Per tutti, R. BALDUZZI, *Art. 34, l. n. 81/93*, in *Art. 128 Supplemento*, in *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1995, pp. 1085 ss.; L. SPADACINI, *Regole elettorali*, cit., pp. 101 ss.

¹⁵⁶ «Questa Corte non può esimersi dal sottolineare che l'esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. / In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»: *Considerato in diritto*, n. 15.2.

plurality (a seguito della riduzione della riduzione del numero dei parlamentari di cui alla l. cost. 1/2021 si tratta di 147 deputati e 74 senatori). Gli altri seggi, salvo quelli assegnati alla circoscrizione estero, sono distribuiti in collegi plurinomiali, determinati dall'aggregazione di collegi uninominali contigui.

Si tratta quindi, ancora una volta, di un sistema misto che solo impropriamente può essere qualificato come una riproposizione “rovesciata” delle leggi del 1993. In realtà, si tratta di una legge elettorale profondamente diversa da quella del 1993, non solo per il dimezzamento del numero di collegi uninominali, ma anche: *a*) per la diversa modalità di voto; *b*) per le diverse tecniche di attribuzione dei seggi con metodo proporzionale; *c*) per la possibilità di apparentamento in coalizione, ai fini del riparto dei seggi a livello nazionale¹⁵⁷.

In particolare, con riferimento al numero dei collegi uninominali, dimezzato rispetto a quanto previsto dalle leggi elettorali del 1993, non è possibile porre un'equazione tra la parte maggioritaria della l. 165/2017 e il premio di maggioranza, elemento cardine della l. 270/2005: appare quindi condivisibile la tesi che vede nel ripristino dei collegi uninominali una modalità di “personalizzazione” del voto alle liste più ancora che l'espressione di una quota maggioritaria destinata ad incidere profondamente sull'esito delle consultazioni (si è parlato efficacemente dei candidati nei collegi uninominali come “supercapilista” di coalizione¹⁵⁸).

L'impatto della parte maggioritaria nel funzionamento del sistema elettorale nelle due elezioni in cui è stata sperimentata la l. 165/2017 è stato variabile, dipendendo da diversi fattori, istituzionali e non istituzionali (tra questi, articolazione dell'offerta elettorale, rapporti di forza tra gli schieramenti in un contesto di grande volatilità elettorale, distribuzione territoriale del voto)¹⁵⁹: nelle elezioni del 2022 alla Camera la coalizione di centro-destra con il 43,8% dei voti ha ottenuto 114 seggi nella parte proporzionale (ovvero il 46,5% del totale) e ben 121 seggi nei collegi uninominali (ben l'82,9% del totale). Nelle elezioni del 2018 i risultati erano stati più equilibrati (e ciò per una serie di fattori diversi, tra i quali l'alto numero di voti ottenuti dal Movimento 5 Stelle, in particolare nel meridione)¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Astrid, *Verso le elezioni politiche 2023: Rosatellum o nuova legge elettorale*, paper n. 84, in www.astrid-online.it, pp. 12 ss.

¹⁵⁸ C. FUSARO, *Appunto per l'audizione* (testo presentato in occasione dell'audizione presso la 1ª Commissione permanente del Senato, 19 ottobre 2017), in www.senato.it, p. 11; F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in www.osservatorioaic.it, 2017, n. 3, p. 4.

¹⁵⁹ Così, in particolare, A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, A. PAPARO, *Maggioritario di risulta. Gli effetti del nuovo sistema elettorale alla sua seconda prova*, in A. CHIARAMONTE, L. DE SIO (a cura di), *Un polo solo. Le elezioni politiche del 2022*, Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 253 ss.

¹⁶⁰ Si è parlato di un «supporto omogeneamente quasi-egemonico» del M5S nel sud, in un contesto di «de-istituzionalizzazione del sistema partitico, caratterizzata da alti livelli di volatilità che rende

Come è noto, nella parte proporzionale sono previste soglie di sbarramento per le coalizioni (10%) e per le liste (3%, anche nel caso in cui le stesse facciano parte di coalizioni sotto-soglia). Tuttavia, come è noto, i voti delle liste che non superano le soglie di sbarramento sono comunque utili: *a)* a prescindere dal raggiungimento di una soglia, per la vittoria nei collegi uninominali; *b)* al raggiungimento dell'1% su base nazionale per il computo dei voti delle coalizioni nella parte proporzionale.

Entrambe queste caratteristiche appaiono rilevanti: se la prima consente, come nella vigenza delle leggi elettorali del 1993, sebbene in misura minore, fenomeni di “proporzionalizzazione del maggioritario”¹⁶¹, la seconda fa sì che i voti delle liste sottosoglia che si situino tra l'1 e il 2,99% siano comunque utili anche nel riparto proporzionale dei seggi; tale scelta appare criticabile anche dal punto di vista degli elettori: infatti, il voto a queste liste appare una sorta di voto di “serie B”, sia perché diretto a liste che non conseguono una propria rappresentanza, sia perché destinato a favorire liste diverse, sia pure apparen- tate¹⁶².

La scelta della l. 165/2017 per una modalità di voto unico, nonostante che i parlamentari siano eletti con sistemi diversi, è stata diversamente valutata a livello dottrinale, ma non è mancato chi ha evidenziato dubbi alla stregua dei principi di libertà e personalità del voto, in particolare alla luce della sent. 1/2014 della Corte costituzionale. Infatti, se l'elettore vota solo per una lista nel collegio plurinominale, vota anche per il candidato ad essa collegato nel collegio uninominale, anche se questo è di un partito diverso o comunque gli è sgradito; viceversa, il voto dato al solo candidato nel collegio uninominale si trasferisce a sua volta *ex lege* sulla lista ad esso collegata; in caso di collegamento a più liste si trasferisce “pro quota” a ciascuna di esse, cosicché il trasferimento del voto di un elettore finisce per dipendere dalle scelte fatte dagli altri (ipoteticamente anche una minoranza di elettori, qualora una gran parte degli elettori voti solo per i candidati nei collegi uninominali)¹⁶³. Sull'insieme di questi punti, pende un ricorso promosso dinanzi alla Corte Edu.

sempre più instabile e imprevedibile l'assetto competitivo tra i partiti»: A. CHIARAMONTE, A. PAPARO, *Le nuove regole e l'instabilità del voto: tra elettori e sistema partitico*, in L. CECCARINI, J.L. NEWELL (a cura di), *Un territorio inesplorato. Le elezioni del 4 marzo 2018*, Rimini, Maggioli, 2019, p. 288. Sul punto, cfr. anche, per tutti, A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, A. PAPARO, *Tra proporzionale e maggioritario: gli effetti «misti» del nuovo sistema elettorale*, in A. CHIARAMONTE, L. DE SIO (a cura di), *Il voto del cambiamento. Le elezioni politiche del 2018*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 177 ss.; H. SCHADEE, P. SEGATTI, C. VEZZONI, *L'apocalisse della democrazia italiana. Alle origini di due terremoti elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2019.

¹⁶¹ Cosicché, attraverso i collegi sono stati eletti non pochi parlamentari appartenenti a liste che non hanno superato la soglia di sbarramento nella parte proporzionale.

¹⁶² M. LUCIANI, «Rosatellum, nessun presupposto per bloccare la promulgazione», in *Il Sole 24 ore*, 29 ottobre 2017.

¹⁶³ Sul punto, in particolare, A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in

Al di là di questi rilievi, è comunque da osservare che il voto unico erode la *ratio* profonda del sistema maggioritario che si giova dell'indicazione personale e diretta degli elettori a un candidato¹⁶⁴.

Rimangono poi i problemi derivanti dal fatto che nella parte proporzionale il sistema, fatto proprio dalla legge, di listini bloccati corti, pur formalmente rispettoso delle indicazioni contenute nella sent. 1/2014 della Corte costituzionale, non consente agli elettori alcuna scelta effettiva dei candidati.

Ancora, la l. 165/2017 consente ad uno stesso candidato di presentarsi in un collegio uninominale e fino a cinque collegi plurinomiali, cosicché «il candidato uninominale “a rischio” può avere comunque un sicuro “rifugio” nelle liste proporzionali. In questo modo, il “controllo” sugli eletti è assoluto. I vertici dei partiti potranno adottare tutte le più opportune strategie di distribuzione territoriale dei candidati»¹⁶⁵.

Questa discutibile scelta si spiega anche e soprattutto per il fatto che la l. 165/2017 prevede meccanismi di assegnazione dei seggi “a cascata” a più livelli (tre alla Camera; due al Senato). Soprattutto con riferimento alla Camera, il modello di riparto dei seggi in più fasi, dal livello nazionale a quello circoscrizionale e quindi a livello di collegi plurinomiali e i meccanismi di traslazione dei seggi, in particolare in caso di incapienza delle liste, danno luogo a una serie di problemi di non poco momento, ulteriormente aggravati con la riduzione del numero dei parlamentari.

Tali complessi meccanismi evidenziano dubbi di compatibilità con il carattere personale e diretto del voto, nella misura in cui i metodi di calcolo in questione contribuiscono sì «a premiare la lista indicata dall'elettore» ma non promuovono «in via esclusiva i candidati proposti nel suo collegio di appartenenza, potendo i voti trasmigrare verso i candidati presentati dallo stesso partito in altri collegi o in altre circoscrizioni e persino verso i candidati di altri partiti della coalizione presentati in ambiti territoriali del tutto distanti dall'elettorato che ha espresso il voto»¹⁶⁶. In altre parole, un modello del genere appare alquanto opaco nell'ottica degli elettori, dato che gli stessi non hanno alcuna possibilità di prefigurare l'esito della propria scelta.

Ai problemi ora richiamati si aggiungono quelli derivanti dalla riduzione del numero dei parlamentari (l. cost. 1/2020) cui il legislatore ha dato una

www.osservatorioaic.it, 2017, n. 3, p. 10; F. SGRÒ, *Prime considerazioni*, cit., pp. 6-7.

¹⁶⁴ Per tutti, Per tutti, G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 17 ss.

¹⁶⁵ Astrid, *Verso le elezioni politiche 2023*, cit., p. 13.

¹⁶⁶ F. SGRÒ, *Prime considerazioni*, cit., pp. 5-6. Cfr. anche S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rass. parl.*, 2018, p. 302 ss.

risposta assai limitata nella l. 51/2019 e nel successivo d.lgs. 177/2020, di ridefinizione dei collegi uninominali e plurinominali¹⁶⁷.

Sono dunque evidenti i difetti di questa legge, definita da Cheli, quella che «nell'arco della nostra storia repubblicana, ha offerto prova peggiore ai fini del buon funzionamento dell'istituto parlamentare e della stessa forma di governo»¹⁶⁸.

Per queste ragioni fino dal 2019, ovvero dopo appena un biennio dall'entrata in vigore del "Rosatellum-bis", è iniziato un dibattito sul suo possibile superamento, esattamente come era avvenuto sia all'indomani delle riforme del 1993 e del 2005.

Sul punto, Cheli, richiamando la natura della legge elettorale come «direttamente complementare dell'impianto costituzionale»¹⁶⁹, ha preso le distanze dalla prospettiva di un ritorno a sistemi proporzionali (pure prefigurato dall'accordo di coalizione alla base della formazione del Governo Conte II), in quanto motivata da obiettivi puramente contingenti, e, in quanto tali, del tutto strumentali, quindi poco corretti anche sul piano costituzionale¹⁷⁰ e discutibili alla luce della mancanza di un sistema politico fondato su partiti stabili e bene organizzati.

Da qui, la necessità di addivenire a una riforma che non rinneghi la scelta di fondo per un sistema misto «al fine di individuare un punto di equilibrio ragionevole tra rappresentanza e governabilità», rispettoso delle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale ma fino ad oggi non raggiunto, soprattutto «per l'uso improprio e strumentale che si è fatto della legislazione elettorale»¹⁷¹; una riforma che avrebbe potuto (e potrebbe) sostanzarsi in una serie di "aggiustamenti" della l. 165/2017, in una logica di gradualità «che nella scelta del metodo elettorale dovrebbe innanzitutto evitare inversioni di marcia o rotture troppo brusche con il passato», assecondando quindi l'esigenza fondamentale di perseguire «la sostenibilità della nostra democrazia costretta a operare in condizioni sempre meno favorevoli»¹⁷².

Solo un sistema misto è ritenuto congeniale alla realtà italiana, per cercare di correggere le patologie che la connotano (come già affermato in precedenza, disomogeneità di base, alti livelli di frammentazione, distacco crescente tra

¹⁶⁷ Sul punto, per tutti, G.L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa, Pisa University Press, 2020; sia inoltre consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2020, n. 3, pp. 191 ss.

¹⁶⁸ E. CHELI, *Rosatellum o nuova legge elettorale?*, in *www.rivistailmulino.it*, 30 maggio 2022.

¹⁶⁹ E. CHELI, *Orientamenti in tema di riforma elettorale*, cit., p. 3.

¹⁷⁰ E. CHELI, *Orientamenti in tema di riforma elettorale*, cit.

¹⁷¹ E. CHELI, *Orientamenti in tema di riforma elettorale*, cit., pp. 4-5.

¹⁷² E. CHELI, *Quale riforma elettorale?*, in *www.rivistailmulino.it*, 9 dicembre 2020.

corpo elettorale e impianto costituzionale) e che «vengono a rappresentare una seria minaccia per il futuro della nostra democrazia»¹⁷³.

A maggior ragione, una riforma elettorale è auspicata, come detto, a seguito della revisione costituzionale relativa al numero dei parlamentari¹⁷⁴: se in una prima fase essa è ritenuta una riforma «carica di forti potenzialità per il futuro funzionamento del nostro Parlamento e, più in generale, della stessa forma del nostro Parlamento»¹⁷⁵, in un secondo momento, forse anche per il mancato avvio di un percorso di riforme conseguenti, è derubricata a un tentativo malriuscito¹⁷⁶.

Proprio l'entrata in vigore di tale riforma e l'evoluzione del sistema politico, ha indotto l'autore a riconsiderare la sua posizione critica verso un possibile approdo a un modello proporzionale, ritenuta nel 2022 una soluzione praticabile, sia per compensare la riduzione dello spazio della rappresentanza derivante da un minor numero di parlamentari, sia «per il fatto che l'esperienza del passato [...] sembra ormai dimostrare che non esistono nella realtà italiana quegli elementi strutturali, espressi dal livello di coesione e potenziale aggregazione tra le forze in campo, in grado di garantire effetti positivi all'impiego di un sistema maggioritario fondato su coalizioni funzionanti»¹⁷⁷. Da qui, la riproposizione del modello tedesco, che, attraverso il ricorso ai collegi uninominali, consente di risolvere (almeno in parte) il problema della scelta dei candidati da parte degli elettori¹⁷⁸. A questa ipotetica riforma si dovrebbero accompagnare nuove leggi sulla vita interna dei partiti, comprensive della previsione di meccanismi di selezione primaria¹⁷⁹, e, in generale, come già accennato, orientate «ad attivare una circolazione interna trasparente delle élite e il ritorno a un approvvigionamento pubblico dei costi della politica»¹⁸⁰.

Infine, Cheli non rinuncia a riproporre anche gli interventi a livello costituzionale già enunciati in precedenza¹⁸¹.

9. Considerazioni conclusive: la XIX legislatura e la prospettiva di radicali revisioni costituzionali

È noto però che non è questo il disegno riformatore verso cui la maggioranza parlamentare si è orientata nell'attuale legislatura che potrebbe precludere a una

¹⁷³ E. CHELI, *Rosatellum o nuova legge elettorale?*, cit.

¹⁷⁴ Sul punto, volendo, G. TARLI BARBIERI, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit.

¹⁷⁵ E. CHELI, *Quale riforma elettorale?*, cit.

¹⁷⁶ E. CHELI, *Le fratture dell'Italia*, cit., p. 961.

¹⁷⁷ E. CHELI, *Rosatellum o nuova legge elettorale?*, cit.

¹⁷⁸ E. CHELI, *Quale riforma elettorale?*, cit.; E. CHELI, *Rosatellum o nuova legge elettorale?*, cit.

¹⁷⁹ E. CHELI, *Costituzione e politica*, cit., pp. 56 ss.

¹⁸⁰ E. CHELI, *Una riforma che rafforzi il Parlamento*, in *Il Mulino*, 2024, n. 3, pp. 25-26.

¹⁸¹ E. CHELI, *Una riforma che rafforzi il Parlamento*, cit., pp. 26 ss.

nuova fase politica, dalle prospettive peraltro incerte¹⁸². Infatti, la proposta di revisione costituzionale relativa al c.d. “premierato”, approvata in prima lettura dal Senato nel giugno 2024 e dal 4 luglio successivo all’esame della 1^a Commissione permanente della Camera (A.C. n. 1921), fa propria una forma di governo per molti versi inedita, né parlamentare né presidenziale, assemblando elementi di entrambi «al fine di definire un modello che non trova riscontro nelle attuali esperienze degli Stati democratici dell’area occidentale»¹⁸³: del modello parlamentare manca una “vera” fiducia all’atto della formazione del Governo; di quello presidenziale manca una chiara e rigorosa separazione dei poteri tra legislativo ed esecutivo¹⁸⁴.

La proposta in esame è giustamente criticata a più riprese da Cheli «per la sua radicalità e per l’alterazione che rischia di determinare negli equilibri complessivi del nostro Governo parlamentare a danno sia del Parlamento sia del Capo dello Stato»¹⁸⁵; per questo essa è ritenuta incompatibile con i principi dello Stato di diritto e dello Stato costituzionale¹⁸⁶.

Secondo Cheli, le ragioni che avevano indotto il Costituente a scegliere una forma di governo parlamentare sono ancora oggi attuali per le ragioni più volte ricordate (disomogeneità dell’impianto sociale e conseguente forte frammentazione e divisione del sistema politico): mancano pertanto le condizioni di base «in grado di consentire senza incorrere in un rischio elevato il salto di corsia dall’attuale modello parlamentare verso una forma di governo presidenziale»¹⁸⁷ o verso l’elezione diretta del Primo Ministro nella quale è evidente «da un lato, l’emarginazione del Parlamento che viene spogliato del potere di controllo sul Governo legato alla fiducia, dall’altro, la riduzione del peso politico del Presidente della Repubblica in quanto privo di una diretta legittimazione popolare»¹⁸⁸.

Pertanto, «di tutte le soluzioni possibili nell’ambito di un modello di ispirazione presidenziale, quest’ultima è indubbiamente la soluzione che presenta i rischi maggiori», potendo aprire le strade «a derive di stampo bonapartista specialmente in quelle situazioni di emergenza che oggi si vanno sempre più spesso manifestando»¹⁸⁹.

¹⁸² E. CHELI, *Le fratture dell’Italia*, cit., p. 961.

¹⁸³ E. CHELI, *L’avvio del percorso di riforma del nostro governo parlamentare: la visione di Astrid*, in *www.astrid-online.it/rassegna*, 2024, n. 3, p. 2.

¹⁸⁴ E. CHELI, *L’avvio del percorso di riforma*, cit., p. 3.

¹⁸⁵ E. CHELI, *Una riforma che rafforzi il Parlamento*, cit., p. 27.

¹⁸⁶ E. CHELI, *L’avvio del percorso di riforma*, cit., p. 2.

¹⁸⁷ E. CHELI, *Alcune indicazioni di metodo in tema di riforma della forma di governo*, in *www.federalismi.it*, paper – 7 giugno 2023, p. 3.

¹⁸⁸ E. CHELI, *Alcune indicazioni di metodo*, cit., p. 4.

¹⁸⁹ E. CHELI, *Appunti in tema di riforma della forma di governo*, in *www.astrid-online.it/rassegna*, 2023, n. 9, p. 5.

A questi problemi si aggiungono le incognite derivanti dalla futura legislazione elettorale.

Non è questa la sede per indagare i tanti problemi che il testo “Meloni” presenta, a cominciare dal fatto che esso non specifica le modalità di elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere, né la maggioranza richiesta per l’elezione del primo. Sul punto, non si possono non esprimere serie perplessità sul fatto che non sia specificato già a livello costituzionale il metodo di elezione del vertice dell’Esecutivo, come invece è previsto nella gran parte delle Costituzioni ispirate a forme di governo presidenziali o semipresidenziali. In ogni caso, la scelta per una elezione a turno unico sarebbe assai discutibile anche nella variante che richiedesse comunque il conseguimento almeno del 40% dei voti validi¹⁹⁰, dato che in entrambi i casi si renderebbe possibile l’elezione di un Premier “di minoranza”.

Rimane poi il noto problema del “peso” del voto degli italiani all’estero che, come è noto, è “sottostimato” nelle elezioni per la Camera e per il Senato ma che sarebbe pieno per l’elezione del Premier «con un’ulteriore irragionevolezza e anche un potenziale allargamento della forbice tra rapporti di forza in sede di competizione per l’elezione del vertice dell’Esecutivo e rapporti di forza in sede di elezioni politiche»¹⁹¹. Inoltre, tale “peso pieno” sarebbe riconosciuto a elettori che esercitano il voto con una modalità criticata, sia pure incidentalmente, dalla Corte costituzionale (ord. 63/2018)¹⁹².

Un ulteriore problema è dato dalla costituzionalizzazione di un premio di maggioranza attribuito «alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche» (art. 92, comma 3, novellato).

Rispetto al testo originario del disegno di legge costituzionale, in forza di un emendamento approvato dalla 1^a Commissione permanente del Senato è venuta meno la quantificazione del premio che era fissata nel testo originario della proposta al 55% dei seggi. Anche nella nuova formulazione però il premio dovrà comunque “garantire” una maggioranza di seggi alle liste e ai

¹⁹⁰ Come previsto per l’elezione del Presidente della Regione nella legge toscana o in quella siciliana per l’elezione dei Sindaci nei Comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti.

¹⁹¹ M. LUCIANI, *Audizione informale alla I Commissione della Camera nell’ambito dell’esame dei progetti di legge cost. C. 1354 Boschi e C. 1921 Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato, in materia di “Modifiche alla Parte II della Costituzione”, 18 luglio 2024, in astridonline.it., p. 10. Sul punto, cfr. R., CALVANO, L. SPADACINI, *Elezione diretta del premier e indiretta delle Camere. Il problema del voto degli italiani all’estero*, in *lacostituzione.info*, 30 dicembre 2023.*

¹⁹² In tale ordinanza si allude infatti a «oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della “effettività” del diritto di voto dei cittadini residenti all’estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso, con riferimento ai parametri di cui, rispettivamente, ai commi terzo e secondo dell’art. 48 della Costituzione».

candidati collegati al Presidente del Consiglio eletto. I sistemi elettorali per la Camera e per il Senato dovranno quindi essere configurati come *majority assuring*.

Anche in questa parte il testo di revisione costituzionale suscita quindi serie perplessità. Sul punto, è stata richiamata non a torto la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata che, con riferimento alle elezioni delle Camere, ha chiarito che «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»¹⁹³ (sent. 35/2017). È vero che nella stessa pronuncia la Corte ha ancorato tale assunto alla forma di governo parlamentare fatta propria dalla Costituzione e quindi ha tenuto a distinguere la normativa elettorale per il Parlamento nazionale da quella vigente nei Comuni maggiori¹⁹⁴.

Tuttavia, nelle pronunce del giudice delle leggi sulla legislazione elettorale per il Parlamento nazionale è centrale il richiamo al fatto che «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» (sent. 1/2014)¹⁹⁵.

I parametri costituzionali cui fa riferimento la giurisprudenza costituzionale, oltre a quelli già richiamati, sono il principio democratico e l’eguaglianza del voto che «pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi [...] ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto»¹⁹⁶.

Non appare quindi infondato il rilievo secondo il quale in questa parte il testo in esame realizza «una violazione “qualificata” di un vero e proprio principio costituzionale fondamentale»¹⁹⁷.

Peraltro, proprio il richiamo ai parametri costituzionali sopra richiamati fa poi emergere un dubbio di fondo, ovvero se sia compatibile con il principio di

¹⁹³ *Considerato in diritto*, n. 9.2.

¹⁹⁴ *Considerato in diritto*, n. 9.2. Evidenzia questo punto, in particolare, A. STERPA, *Premierato all’italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale*, Torino, Utet, 2024, pp. 142 ss.

¹⁹⁵ *Considerato in diritto*, n. 3.1. Spunti in questo senso vi sono anche in recenti pronunce aventi ad oggetto materie diverse da quella elettorale (così, sentt. 146 e 192/2024).

¹⁹⁶ *Ivi*.

¹⁹⁷ M. LUCIANI, *Audizione informale*, cit., p. 10.

rappresentatività un sistema elettorale per le Camere «che farebbe dipendere la maggioranza da un premio alle liste collegate al candidato alla Presidenza del Consiglio vincente, sistema che intaccherebbe l'indipendenza del Parlamento come organo costituzionale assicurata dalla sua formazione autonoma, rispetto a quella dell'organo di vertice del potere esecutivo, riducendolo a un'appendice del premier eletto e violerebbe il principio di separazione dei poteri»¹⁹⁸.

A questi rilievi di fondo si aggiunge la generosa disciplina del limite dei mandati consecutivi del Premier eletto, che consente ad esso di rimanere in carica fino a dodici anni e mezzo.

Per tutte queste ragioni Cheli ha sostenuto una proposta alternativa, quella elaborata da un gruppo di lavoro di Astrid, che riprende largamente tesi da lui sostenute in precedenza¹⁹⁹, sul presupposto dell'inemendabilità del testo presentato dal Governo.

10. Una breve conclusione

L'itinerario culturale di Enzo Cheli offre indicazioni preziosissime che però a livello politico purtroppo non sono state ad oggi recepite.

L'analisi della sua cospicua produzione scientifica consente di delineare alcune coordinate di fondo che dovrebbero ispirare un percorso di riforma, secondo lui necessario, partendo però da un giudizio positivo sul rendimento della Carta costituzionale.

La Costituzione, quindi, «si può e si deve riformare per correggerne i difetti più evidenti e migliorarne il funzionamento», ma la riforma deve essere indirizzata solo «verso la parte (limitata) che ha funzionato male e non verso la parte (prevalente) che ha ben funzionato»²⁰⁰.

Da qui, la necessità di un percorso ragionevole, da impostare alla luce della nostra storia costituzionale, delle condizioni del nostro sistema politico e del quadro europeo, evitando pericolose scorciatoie e un rischio di fondo, quello cioè di considerare le riforme costituzionali lo strumento più idoneo a superare le disfunzioni in atto nel sistema politico; disfunzioni che, osserva Cheli, «non si curano tanto modificando i congegni dell'ingranaggio costituzionale quanto migliorando la qualità della politica cui spetta di alimentare tale ingranaggio»²⁰¹.

In questo senso, un ripensamento della legge elettorale, unitamente ad altre riforme relative al «buon funzionamento dei processi politici»²⁰², sul terreno

¹⁹⁸ Astrid, *Costituzione quale riforma?*, cit., p. 40.

¹⁹⁹ Astrid, *Costituzione quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2024.

²⁰⁰ E. CHELI, *Costituzione e politica*, cit., p. 116.

²⁰¹ E. CHELI, *Costituzione e politica*, cit., p. 117.

²⁰² E. CHELI, *Forma di governo e legge elettorale*, cit., p. 204.

della legislazione ordinaria e dei regolamenti parlamentari, assume un rilievo centrale, anche se ovviamente non si può attendere da esse la correzione di tutte le patologie esistenti.

Occorre però chiedersi se davvero la politica sia in grado oggi di recepire un tale insegnamento: e la domanda si colora di una forte preoccupazione in una stagione nella quale «siamo giunti ad un punto di svolta», di fronte, cioè, a «una scelta che mette in gioco da un lato le basi della nostra democrazia rappresentativa e dall'altro il salto verso una forma del tutto inedita di democrazia maggioritaria segnata da evidenti connotazioni autoritarie»²⁰³.

²⁰³ E. CHELI, *Le fratture dell'Italia*, cit., p. 964.