

**DEMOCRAZIA DI INVESTITURA O DEMOCRAZIA
PARLAMENTARE? INTERROGATIVI E DUBBI SU REVISIONE
COSTITUZIONALE E DEMOCRAZIA MAGGIORITARIA**

**¿DEMOCRACIA DE INVESTIDURA O DEMOCRACIA
PARLAMENTARIA? PREGUNTAS Y DUDAS SOBRE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL Y LA DEMOCRACIA MAYORITARIA**

**PARLIAMENTARY DEMOCRACY OR INVESTITURE
DEMOCRACY? QUESTIONS AND DOUBTS ON CONSTITUTIONAL
REVIEW AND DEMOCRATIC MAJORITY**

SILVIO GAMBINO*

Recibido: 15/11/2016

Aceptado: 2/11/2016

Sommario: I. ALCUNE PREMESSE SULLA (TRASFORMAZIONE E LA) CRISI DEL PARTITO POLITICO E LE RIFORME. – II. LA REVISIONE COSTITUZIONALE E (I PRINCIPI DEL) LA ‘DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE’: ALCUNE RIFLESSIONI PROBLEMATICHE SULL’INSIEME DELLA REVISIONE E SULLA (ILLEGITTIMITÀ DELLA) ETEROGENEITÀ DEL QUESITO REFERENDARIO. – III. SULLA IRRAGIONEVOLEZZA DELLA COMPOSIZIONE DEL SENATO E DELLE FORME DI ELEZIONE DEI SENATORI. – IV. DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE E RIFORMA ELETTORALE (ITALICUM). – V. VERSO UNA NUOVA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE (PRIVA DEI “CONTRO-POTERI” NECESSARI IN UNA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE).

Sumario: ALGUNAS PREMISAS SOBRE LA (TRANSFORMACIÓN Y) CRISIS DEL PARTIDO POLÍTICO Y DE LAS REFORMAS. - II. LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL (Y LOS PRINCIPIOS DE LA) ‘DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL’: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CONJUNTO DE LA REVISIÓN Y SOBRE LA (ILEGITIMIDAD DE LA) HETEREGONEA PREGUNTA SOMETIDA A REFERÉNDUM.- III. IRRAZONABILIDAD DE LA COMPOSICIÓN DEL SENADO Y DE LA FORMA DE ELECCIÓN DE LOS SENADORES. - IV. LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA ELECTORAL (ITALICUM). - V. HACIA UNA NUEVA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO (PRIVADA DE "CONTRAPODERES" NECESARIOS EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL).

Summary: I. BACKGROUND ON (TRANSFORMATION AND) CRISIS OF POLITICAL PARTY AND REFORMS. - II. THE CONSTITUTIONAL REVIEW AND (THE PRINCIPLES OF) THE ‘CONSTITUTIONAL DEMOCRACY’: SOME CRITICAL IDEAS ON THE WHOLE REVIEW AND ON THE (ILLEGITIMACY) OF THE HETEROGENEITY OF THE QUESTION OF THE REFERENDUM. - III. UNREASONABLENESS ON

Professore Ordinario Diritto Costituzionale Italiano Università della Calabria. <https://doi.org/10.17561/rej.n16.a3>

THE COMPOSITION OF THE NEW SENATE AND OF SENATOR THE ELECTION WAY. - IV. CONSTITUTIONAL DEMOCRACY AND ELECTORAL REFORM (ITALICUM). - V. TOWARDS A NEW FORM OF PARLIAMENTARY GOVERNMENT (DEPRIVED OF "COUNTER-POWERS" NECESSARY IN A CONSTITUTIONAL DEMOCRACY).

Resumen: La propuesta de reforma constitucional del año 2016 en Italia que se va a ser sometida a referéndum plantea problemas de dudosa legalidad entre los que destacan dos: la heterogeneidad de la pregunta que se somete a referéndum al no representar correctamente el contenido de la reforma, así como la alteración encubierta del sistema parlamentario hacia un sistema presidencialista sin la existencia de reales contrapoderes como consecuencia de la eliminación del bicameralismo perfecto como consecuencia de la modificación del rol del Senado. Todo ello sobre la base de la anterior reforma del sistema electoral que introduce fórmulas de premios a la mayoría (simple) consolidando mayorías absolutas.

Palabras clave: Referéndum constitucional, pregunta del referéndum, sistema parlamentario, sistema electoral

Resumen: La riforma costituzionale del 2016 proposta in Italia sarà sottoposta a referendum, il quale pone problemi di dubbia legalità tra i quali due spiccano: uno procedimentale, l'eterogeneità della questione sottoposta a referendum non rappresenta il contenuto della riforma; uno di merito, l'alterazione del sistema parlamentare verso un sistema presidenziale senza l'esistenza di controlli reali e contrappesi a seguito dell'eliminazione del bicameralismo perfetto come risultato della modifica del ruolo del Senato. Tutto ciò sulla base della precedente riforma del sistema elettorale che introduce formule di consolidamento della maggioranza attraverso premi di maggioranza che permette alla maggioranza (semplice) consolidare maggioranze assolute.

Parole chiave: Referendum costituzionale, il quesito referendario, sistema parlamentare, sistema elettorale

Abstract: The proposal for a constitutional reform of 2016 in Italy will be submitted to a referendum which places issues of dubious legality, among which two stand out: one procedural, the heterogeneity of the question submitted to referendum; one of merit, the alteration of the parliamentary system toward a presidential system without the existence of real checks and balances as a result of the elimination of perfect bicameral system as a result of the modification of the role of the Senate. All this on the basis of the previous reform of the electoral system that introduces consolidation formulas of the majority through majority prizes that allows the (simple) majority consolidating absolute majorities.

Keywords: Constitutional referendum, referendum question, parliamentary system, electoral system

I. ALCUNE PREMESSE SULLA (TRASFORMAZIONE E LA) CRISI DEL PARTITO POLITICO E LE RIFORME

Una breve premessa pare opportuna a quanto si potrà osservare sul tema che ha il suo *focus* nel dibattito (referendario, parlamentare e scientifico) che ha avuto il suo approdo nella approvazione di una nuova legge elettorale dapprima, e della revisione costituzionale successivamente, quest'ultima ora riguardata da referendum costituzionale.

La richiameremo nei suoi termini essenziali osservando come siano pochi gli studiosi di diritto costituzionale che, nelle loro indagini sulla forma di governo (e sulle relative problematiche di funzionamento, anche alla luce dei sistemi elettorali utilizzati e del pluripartitismo più o meno 'esasperato' che hanno accompagnato/condizionato, soprattutto fino ai primi anni '90 del secolo scorso, la forma di governo attuata nel Paese), rifuggano dalla considerazione degli stretti rapporti esistenti tra quadro normativo-costituzionale e sua concreta traduzione nella realtà, confermando in tal modo un approccio meramente formale alle problematiche del diritto costituzionale. A partire da Costantino Mortati (ampia e autorevole dottrina lo ha seguito sul punto, come sappiamo), nella dottrina giuridica, con diverso approccio metodologico, si utilizzano in modo ricorrente i termini di 'costituzione materiale', 'vivente', 'reale' o terminologie simili, per sottolineare tale diversa sensibilità metodologica nello studio dell'organizzazione costituzionale dello Stato, delle sue modalità di legittimazione democratica e della forma di governo. Da questa diversa prospettiva metodologica, vi è stato anche chi ha assunto come perfino "monche e fuorvianti", sotto il profilo euristico, quelle analisi che si fondano sui criteri tipologici adottati dalla dottrina costituzionalistica classica e perfino come "inservibili" le tradizionali tipologie delle forme di governo basate sulla definizione degli equilibri fra gli organi costituzionali in base al solo principio di separazione dei poteri .

In tale quadro, si assume che l'approccio analitico (non solo più ricorrente ma) perfino obbligato risulta essere quello che, per il suo fondarsi su una concezione dinamica e non meramente statica (e formale) dell'ordinamento costituzionale, si prefigge di cogliere – oltre alla mera allocazione costituzionale delle competenze ed ai rapporti fra gli organi/poteri costituzionali – la reale effettualità dei singoli istituti costituzionali e dei concreti rapporti esistenti fra organi costituzionali, in una parola, tutta quella complessa realtà costituita dalle relazioni fra le istituzioni costituzionali che definisce la *living Constitution*, ma anche tutte quelle interrelazioni osservabili fra le istituzioni costituzionali e il sistema politico-istituzionale.

Tale approccio, tuttavia, non può (legittimare né) fondarsi – come talora avviene nel ragionamento delle forze politiche, spesso indisponibili a cogliere la distinzione fra (esercizio del) potere di revisione costituzionale e potere costituente – su concezioni svalutative della Costituzione, né attribuire al presupposto pattizio sotteso in esso un valore giuridico, individuando nelle forze politiche le naturali destinatarie di un potere (sostanzialmente costituente) di aggiornare, in modo sistematico e senza riforme formali, l'ordinamento costituzionale.

Una simile premessa può consentire di cogliere le origini più profonde della crisi istituzionale italiana le quali non sembrano riguardare, almeno in modo principale, la forma di governo quanto piuttosto il modello di democrazia più in generale, alla cui realizzazione concorrono – accanto e unitamente ad essa – il sistema elettorale, il sistema dei partiti, le culture e i comportamenti politici dei cittadini-sovrani e, ovviamente, le previsioni costituzionali sulla forma di governo. In tale cornice risulta ora opportuno collocare la riflessione sulla legge n. 52/2015¹ e sui relativi impatti sul testo di revisione costituzionale Renzi-Boschi, nonché sulle relative conseguenze in termini di sbilanciamento dei poteri costituzionali.

La tematica della riforma costituzionale, in particolare, letta in combinazione con la riforma elettorale, costituisce un tema quanto mai complesso per ragioni al contempo tecnico-giuridiche e politico-costituzionali. In tale ottica, rilevano, in particolare, la stretta compenetrazione che le leggi elettorali hanno con la concreta costituzione materiale del Paese e la logica ‘esasperata’ del multipartitismo (estremo e ‘sregolato’) che ha caratterizzato la prima metà di secolo di attuazione della Carta costituzionale, la loro profonda imbricazione con le forme politico-istituzionali della ‘democrazia maggioritaria’ sperimentate a partire dai primi anni ’90 e, infine, l’inevitabile criterio delle preferenze personali nei confronti dei diversi sistemi elettorali e della loro concreta sperimentazione nell’ambito delle forme di governo contemporanee.

A quasi trenta anni dal varo della nuova legislazione (prevalentemente) maggioritaria (ed anche alla luce dello ‘scongelo’ del sistema politico a seguito della implosione del sistema comunista post-1989 e del superamento della divisione del mondo in aree di influenze per come definite nel periodo della ‘guerra fredda’ successiva alla fine della II guerra mondiale), il problema posto dalle esigenze della democrazia rappresentativa e della stabilità dei governi rimane ancora non superato, semmai aggravato, in quanto il dato nuovo risulta ora costituito dalla crisi dei partiti che avevano originariamente conformato il *Parteienstaat*, costituendo l’architrave della democrazia parlamentare del Paese (nello spirito delle analisi innovative proposte da Hans Kelsen).

Nella fase conclusiva di tale parabola evolutiva del parlamentarismo contemporaneo e dei soggetti comunitari che ne sono stati i principali fautori, i partiti politici risultano ormai ridotti ad uno stato ‘cadaverico’ (come efficacemente e con termine indubbiamente severo ci ricorda spesso Gaetano Silvestri (redattore della sentenza n. 1/2014 sulle illegittimità del cd *Porcellum*), quando, nelle sue ricorrenti analisi in merito, sottolinea come, in vigenza di una costituzione scritta, la disciplina della democrazia interna ai partiti non risulti negoziabile, ponendosi – la stessa – come *conditio sine qua non* della stessa legittimità del loro concorso partecipativo alla determinazione della politica nazionale, nello spirito dell’art. 49 Cost.

¹ RUGGERI A., RAUTI, A., *Forum sull’Italicum. Nove studiosi a confronto*, Torino, Giappichelli, 2015.

Da tale approccio introduttivo occorre ora passare, per come ci siamo prefissi, alla tematica delle riforme (costituzionali ed elettorali) ora in discussione; una tematica che è di tipo giuridico e costituzionale ma della quale nessuno oserebbe negare la stessa portata politica.

Il dibattito in corso nel Parlamento e nell'opinione pubblica non riguarda una legge qualsiasi, disponibile per questo ad essere trattata con la logica propria delle maggioranze e delle opposizioni parlamentari, quanto piuttosto un testo che, a partire dall'art. 16 della *Déclaration des droit de l'homme* del 1789, siamo portati a cogliere come una *tavola alta di valori* le cui garanzie devono essere assicurate da procedure parlamentari rigide e da limiti (espressi e non) alla revisione costituzionale, come ora stabiliscono le disposizioni costituzionali di disciplina della materia (artt. 138-139). Diversamente deve dirsi con riguardo alla legge elettorale che non abbisogna del ricorso a tali procedure e dei connessi vincoli; cionondimeno tutti sanno come essa sia significativamente idonea a costituire la base fondante del pluralismo politico di un Paese e delle forme della relativa legittimazione parlamentare.

Ai fini della riflessione (introduttiva) che si sta ora svolgendo non risulta superfluo ricordare come, nell'ultimo trentennio (per limitarci alla sola esperienza costituzionale successiva ai primi anni '90 del secolo scorso), siano stati esperiti – invero senza esiti di pregio che si fossero proposti come risolutivi delle problematiche della stabilità governativa – rilevanti tentativi di cambiamento (sia legislativi che costituzionali) nella forma di governo e nella legislazione elettorale, con significativi effetti sul sistema politico-istituzionale complessivo².

Tuttavia, poiché in questa sede ci si vuole concentrare sulla riforma costituzionale *in itinere* – e sul 'combinato disposto' costituito dal testo di revisione costituzionale (Renzi-Boschi) e dalla nuova legge elettorale (cd *Italicum*) – non possiamo non ripercorrere, sia pure in modo essenziale, il dibattito svoltosi nel Paese a partire dai primi anni '90 e quello che ha accompagnato la revisione costituzionale respinta dal corpo elettorale (con il 61,3% dei NO), nel referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006. Non potremo neppure soffermarci – come (forse) sarebbe stato opportuno – sul tentativo di revisione costituzionale promosso dal Governo Letta (ddl rev. cost. n. 813 AS)³. Anche a voler prescindere dalla sua (presunta) 'necessarietà' istituzionale in quanto imposta dalla gravità della crisi economica allora in atto, infatti, non può assumersi che la soluzione ("Governo dei tecnici") a cui aveva pensato il Presidente della Repubblica Napolitano nel conferire l'incarico di formazione del Governo fosse l'unica possibile e soprattutto non trova fondamento la tesi spesso ripetuta nel dibattito politico secondo cui le istituzioni europee avrebbero sollecitato revisioni costituzionali nel Paese come antidoto necessario alla crisi. Tuttavia, sviluppare un simile ragionamento rischierebbe di confondere gli argomenti (circa i contenuti e la stessa legittimità costituzionale della deroga all'art. 138 Cost. presenti in quella bozza di ddl di revisione costituzionale) e per tale ragione in questa sede se ne prescindereà. E ancora, e forse in modo più significativo, l'interrogativo

² VOLPI, M., *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, Il Mulino, 2015.

³ PACE, A., "Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. n. 813 Sen.", in *www.costituzionalismo.it*, 2013, 1, 2; GAMBINO, S., "Rappresentanza e stabilità governativa (alla ricerca di un equilibrio difficile da realizzare fra riforme elettorali (partigiane) e tentativi di riforma costituzionale)", in *Astrid Rassegna*, 2014, 7.

centrale è quello di sapere se – anche considerata l'ampiezza della materia costituzionale oggetto di revisione costituzionale – la modalità più congrua dal punto di vista politico e più adeguata costituzionalmente fosse quella di farlo procedendo, come aveva fatto il Governo del tempo adottando il ddl di rev. cost. n. 813, ad un discutibile procedimento di revisione della disposizione costituzionale, in quanto realmente idoneo a 'manomettere' le garanzie previste dai costituenti repubblicani a fondamento del principio di rigidità costituzionale e della stessa immutabilità della forma di Stato repubblicana (artt. 138 e 139 Cost.).

Accanto a tale tematica, è opportuno ricordare come fra gli esiti di tale dibattito e dei relativi riflessi politico-istituzionali può farsi rientrare una risalente, profonda, trasformazione della forma-partito che, nella sua forma contemporanea di 'partito di massa', ha positivamente accompagnato lo sviluppo della democrazia del Paese, proponendosi come la sua vera 'costituzione materiale' (come la definiva Costantino Mortati), che ha contribuito alla concreta attuazione dello 'Stato di partiti' ('*Parteienstaat*') – secondo un convincente approccio della stessa dottrina costituzionale tedesca – nella forma registrata nella esperienza del Paese.

In tale processo evolutivo, l'affermazione – dopo e come superamento del 'partito di combattimento' – del 'partito pigliatutto', seguito dal 'partito-cartello' e infine dal 'partito personale', definisce i contorni di un processo di trasformazione della forma partito⁴ che ha le sue radici più profonde nella progressiva perdita dell'ancoraggio rappresentativo a specifiche, sezionali, componenti del corpo sociale, cui fa seguito il superamento del radicamento sociale del partito e con esso la perdita del modello partecipativo nella scelta dei candidati a favore di decisioni che sempre più si sono trasferite nelle mani di (ristrette) segreterie partitiche e ancor di più a favore della emersione di formule leaderistiche nella organizzazione delle campagne elettorali.

Nel corso degli anni, peraltro, ciò ha portato ad evidenziare l'esigenza di un ripensamento delle fondamentali tematiche costituite dalla effettività della 'democrazia interna' dei partiti prevista dalla specifica disposizione costituzionale (art. 49), ancorché le forze politiche, senza vera differenza al loro interno e rispetto al relativo orientamento ideologico, si sono sempre rifiutate di 'regolare gli sregolati'⁵, i partiti politici. Ne è seguita una loro profonda delegittimazione surrogata da forme alternative di partecipazione politica non più di tipo formalmente partitico ma di tipo movimentistiche, quando non dal mero ricorso a forme – esse stesse costituzionalmente discutibili quanto alle problematiche di conformità delle relative modalità organizzative rispetto alle previsioni costituzionali della democrazia interna – di partecipazione/decisione di tipo *web*.

È appunto a questo livello che risulta osservabile, nell'ultimo ventennio, una vero e proprio scontro contro il sistema tradizionale dei partiti "conformato in corporazione proprietaria", come "casta", cioè come classe di professionisti della politica che – secondo un tale approccio –

⁴ RANIOLO, F. (a cura di), *Le trasformazioni dei partiti politici*, Soveria Mannelli, 2005 e, più di recente, *I partiti politici*, Roma-Bari, 2013.

⁵ RESCIGNO, G. U. "Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano", in *Politica del diritto*, 1984, 1.

avverserebbe o, nella versione più edulcorata, risulterebbe indifferente verso ogni proposta di riforma che ne metta in questione l'esistenza, la legittimità e la qualità rappresentativa. A tale 'corporazione castale', infatti, si contrappone, più che un movimento comunitario dai contorni organizzativi ben chiari, un movimento di modernizzazione rappresentativa originale ma anche ambiguo, che nel fondo pare ispirarsi ad una strategia di mono-rappresentatività politica, nella quale le sue pretese di esclusività nella funzione rappresentativa escludono – in modo discutibile – ogni possibile forma di collaborazione con le altre forze politiche.

Una simile innovazione nella forma e nelle funzioni del partito, inteso come partito/movimento, si prefigge in modo espresso di rappresentare socialmente un movimento di critica nei confronti della politica istituzionalizzata e dei partiti, senza che a tale rappresentazione corrisponda necessariamente un'assunzione di responsabilità politico-istituzionale nei confronti dei propri elettori. Insomma, un modello di *rappresentazione senza rappresentanza*, un modello di rottura fra le funzioni di mediazione e quelle di rappresentanza politica; nel fondo, un modello che si auto-interpreta come superamento dei principi bisecolari della democrazia di tipo rappresentativo a favore di incerte e indeterminate prospettive di democrazia diretta o semi-diretta dei cittadini.

In un simile quadro evolutivo si era inserita la prospettiva di un ripensamento del sistema elettorale, chiaramente compendiato nel titolo (e nei contenuti) dell'efficace saggio apparso a cavallo degli anni '90, che richiamava l'esigenza di una restituzione dello scettro al principe⁶, un principe costituito dai cittadini-sovrani, ed uno scettro che era stato, sia pure con scarsa qualità rappresentativa, occupato dai partiti politici che, da strumenti di partecipazione politica, in modo progressivo ma chiaro e diffuso, si erano costituiti come un vero e proprio diaframma fra i cittadini e le istituzioni costituzionali della rappresentanza e del governo.

La legislazione di riforma elettorale intervenuta (legge Mattarella, legge Calderoli) ma anche i tentativi di riforma costituzionale sperimentati, tuttavia, si sono dimostrati inadeguati a farsi carico della soluzione ai problemi della instabilità governativa e al contempo a quelli della valorizzazione delle esigenze rappresentative delle Camere.

In tale quadro, più che avvalersi dei risultati delle più mature esperienze comparatistiche in tema di 'democrazia maggioritaria', le forze politiche sono andate alla ricerca di soluzioni strumentali e partigiane, capaci (di volta in volta) di assicurare la stabilità alla base delle maggioranze (contingenti) di governo. Tali soluzioni legislative, nel loro complesso e con riguardo alle singole leggi elettorali (con l'unica, parziale, eccezione della legge Mattarella) sono risultate comunque inadeguate a farsi carico delle esigenze di rappresentatività politica delle Camere e della stabilità governativa.

I governi fondati su un bipolarismo (almeno tendenziale) sostenuto dalla legislazione elettorale (prevalentemente) maggioritaria adottata a partire dai primi anni '90, così, si sono rivelati per

⁶ PASQUINO, G. F., *Restituire lo scettro al principe*, Bari, 1986.

quello che istituzionalmente essi esprimevano (e concorrevano a sostenere), cioè ‘governi di coalizione’, in altri termini, governi sostenuti da forze politiche eterogenee e fondati su accordi elettorali intorno ad un *leader*, i quali, nel Parlamento, rivendicavano visibilità nelle funzioni di governo e responsabilità rappresentativa. Quali che fossero i meccanismi utilizzati, pertanto, non pare che sia stato conseguito l’atteso obiettivo assegnato alla nuova legislazione elettorale di tipo maggioritario intervenuta a sostegno delle esigenze di rafforzamento dell’Esecutivo. Il tema ritorna così a riproporsi negli stessi termini dei primi anni ’90, allorché si era manifestato nel Paese un orientamento di apertura, almeno parziale, verso la ‘democrazia maggioritaria’, fatta in gran parte di scelte di investitura diretta (dei vertici) degli esecutivi e di semplificazioni elettorali e partitiche (‘democrazia di investitura’), in breve, di formule orientate nella direzione della ‘personalizzazione’ **della** politica e della ‘presidenzializzazione’ degli esecutivi.

A partire dalla elezione diretta dei sindaci, nei primi anni ’90, passando per quella dei presidenti delle regioni, in tal modo, è iniziato un percorso che, sia pure in modo non lineare, guarda e si orienta al modello del cd ‘Sindaco d’Italia’, cioè un modello di investitura diretta (del vertice) dell’Esecutivo, che nel tempo, si è accompagnato inevitabilmente con forme più o meno intense di personalizzazione della politica e di affermazione di ‘partiti personali’, nello scenario di un leaderismo viepiù esasperato⁷.

Dopo quasi un trentennio di pratica di tale modello di democrazia sarebbe apparso ragionevole interrogarsi sulla congruità politica e sulla stessa compatibilità costituzionale delle esperienze maturate in tema di rapporti fra rappresentanza politica e di ‘governabilità’ alla luce della legislazione maggioritaria intervenuta. In tale ottica, se, da una parte, i partiti politici ne sono risultati delegittimati, dall’altra, la dinamica dei rapporti fra Parlamento e Governo ha visto il primo pressoché totalmente asservito al secondo e quest’ultimo (talora) piegato a logiche di tutela di interessi settoriali (e talora ‘personali’) incompatibili con un modello di democrazia che si assume come matura. Altra è tuttavia la rappresentazione di tali rapporti che, nella prospettiva delle forze politiche della maggioranza parlamentare e di singoli *leader* di governo – pur nel quadro di un ricorso crescente alla fiducia su atti di iniziativa legislativa governativa – viene radicalmente capovolta recriminando una presunta debolezza degli strumenti a disposizione del Governo e una lentezza delle procedure parlamentari.

Le strategie istituzionali alla base della legislazione volta a sostenere il bipolarismo politico e la stessa alternanza al Governo fra forze politiche (parimenti legittimate), così, se dovevano costituire, nell’intenzione dei riformatori dei primi anni ’90, una modalità per farsi carico dei problemi della ‘governabilità’ (contrastando in tal modo l’aleatorietà dei ‘governi di coalizione’, al centro come in periferia), sembrano fallite nell’intento ma, al contempo, hanno avuto modo di comprimere oltre il ragionevole le esigenze della rappresentanza politica (con discutibili misure di sbarramento elettorale verso le forze politiche minori, per come osservabile nella legge elettorale n. 270 del 2005). Se l’obiettivo fosse stato quello di individuare modelli di rapporti equilibrati fra (esigenze politiche e costituzionali della) rappresentanza politica e (esigenze

⁷ GAMBINO, S., *Riforme elettorali e governabilità*, Cosenza, Edizioni Periferia, 2008; ID., *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, Liguori, 1977.

della) ‘stabilità governativa’, nel dibattito scientifico e nella esperienza di altri Paesi con parlamentarismo razionalizzato (soprattutto la Germania, con la ‘democrazia del Cancelliere’) avrebbero potuto individuarsi, da parte del Parlamento, soluzioni più che adeguate a soddisfare ambedue le richiamate funzioni politico-costituzionali.

II. LA REVISIONE COSTITUZIONALE E (I PRINCIPI DEL) LA ‘DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE’: ALCUNE RIFLESSIONI PROBLEMATICHE SULL’INSIEME DELLA REVISIONE E SULLA (ILLEGITTIMITÀ DELLA) ETEROGENEITÀ DEL QUESITO REFERENDARIO.

L’adozione di una nuova legge elettorale, in ogni caso, costituiva una necessità a seguito della sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, intervenuta per censurare due rilevanti vizi di legittimità costituzionale presenti nella legge elettorale n. 270/2015 che, almeno con riguardo alla irragionevolezza del ‘premio di maggioranza’, è dato ritrovare nella nuova legge elettorale n. 52/2015 (vigente a partire dal luglio 2016).

In tale ultima prospettiva s’impongono alcune riflessioni sul testo di revisione costituzionale (Renzi-Boschi) e sui relativi rapporti con la nuova legge elettorale (cd *Italicum*). Quest’ultima, come si è già accennato, per molti profili, si pone in linea di continuità con la previgente legge elettorale, evidenziando l’urgenza di una migliore protezione dei principi e dei valori del pluralismo politico nonché quelli della partecipazione politica rispetto alle torsioni maggioritari(stich)e e all’(avventata) opzione in favore di un nuovo modello democratico bene colto ricorrendo all’ossimoro della ‘democrazia del capo’⁸, sia pure in modo surrettizio e del tutto discutibile nel merito politico e costituzionale.

Nella lettura che qui prospettiamo, soprattutto per alcuni suoi profili, la revisione costituzionale oggetto del referendum costituzionale (testo Boschi-Renzi) costituisce un’aggressione a principi consolidati della ‘democrazia costituzionale’, qualificati come ‘supremi’ da una risalente giurisprudenza costituzionale, come quello della sovranità popolare (art. 1.2 Cost.), quello dell’eguaglianza e della ragionevolezza (art. 3 Cost.), quello democratico (art. 48 Cost.), evidenziando come la loro violazione da parte del testo di revisione si accompagni con la soppressione di quei ‘pesi’ e ‘contrappesi’ che la teoria costituzionale, fin dalle sue origini liberal-democratiche, ha assunto come necessari e indefettibili⁹. Il ripensamento della forma dello Stato e della forma del Governo che ne ha fatto il Parlamento nell’ambito del testo di revisione costituzionale farebbe correre il rischio di riporre alle proprie spalle il principio costituzionale della separazione dei poteri, senza il cui rispetto la democrazia costituzionale

⁸ FERRAJOLI, L., “Verso una costituzione di minoranza per una democrazia dell’onnipotenza”, in *www.libertaegiustizia.it*, 4 maggio 2016; DOGLIANI M., “Le ragioni del No: possiamo permetterci di vivere “senza la Costituzione?””, in *www.federalismi.it*. 2016, 15; TONDI DELLA MURA, V., “Se il rimedio è peggio del male. I rischi di una riforma costituzionale non emendabile”, in *Rivista AiC*, 2016, 3.

⁹ PACE, A., *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del NO*, Milano, 2016; GALLO, D., “Le ragioni del No all’arretramento costituzionale”, in *MicroMega*, 31 maggio 2016.

registrerebbe una regressione nella direzione dello Stato assoluto, negando le fondamenta stessa della teoria costituzionale liberal-democratica.

Prima di procedere oltre, occorre anche evidenziare un limite procedurale osservabile sia in questa che nelle altre (recenti) revisioni costituzionali che l'hanno preceduta e cioè la compressione (in realtà, occorrerebbe dire, la negazione fattuale) della sovranità del cittadino nell'esprimere il proprio voto sul quesito referendario avente ad oggetto il testo di revisione costituzionale¹⁰. Il voto referendario, infatti, dovrà riguardare l'intero testo di revisione, non essendo possibile esprimere un voto sulle singole parti nelle quali si articola il testo. Risulterebbe convincente, in tale ottica, quella lettura che, alla luce delle previsioni della legge n. 352/1970 (artt. 4 e 16), condiziona la legittimità del quesito referendario alla legge di revisione costituzionale approvata dalle Camere nella sua interezza. Solo una modifica di tale previsione, pertanto, legittimerebbe l'articolazione del quesito referendario (costituzionalmente necessaria quando si rifletta alla giurisprudenza costituzionale consolidata) per assicurare una partecipazione responsabile del corpo referendario al referendum costituzionale. La Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulle legittimità del referendum costituzionale già programmato con riguardo a tale profilo.

La giurisprudenza e la dottrina costituzionale, inascoltate, hanno argomentato da tempo i limiti costituzionali di un simile modo di procedere. Se fosse consentito al corpo referendario, oggi come in passato, di pronunciarsi su singoli profili del testo di revisione, la sovranità del cittadino ne risulterebbe riconosciuta e rispettata e lo stesso esito del pronunciamento referendario potrebbe mitigare quelle tensioni oppostive cui l'argomentazione critica talora pare sospinta a ricorrere.

In questa ultima direzione, ad esempio, muove la riflessione con riguardo alla soppressione del CNEL e alla modifica del Titolo V della Costituzione in tema di riordino delle competenze esclusive e concorrenti dello Stato e delle Regioni e di positivizzazione della 'clausola di supremazia', che consente allo Stato di ingerirsi nelle competenze regionali qualora lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale. Relativamente ad un simile indirizzo di riforma, pertanto, le opinioni e gli orientamenti potrebbero essere ragionevolmente differenziati rispetto agli indirizzi di revisione accolti nella traiettoria seguita nella revisione costituzionale. Ciò per sottolineare come le eventuali ragioni critiche nei confronti del testo di revisione non si estendono a tutte e a ognuna delle disposizioni di revisione bensì a quelle soltanto che ne costituiscono l'architrave istituzionale fondamentale e che si pongono alla base dell'attuale indirizzo politico (di revisione) costituzionale.

Mettendo ora da parte i dubbi e le critiche relative alle ragioni procedurali poste dalla eterogeneità del quesito referendario, le principali problematiche di questa riflessione sui contenuti del testo di revisione riguardano, al contempo, le traiettorie seguite dal legislatore di

¹⁰ PACE, A., *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale ... cit.* In tema è stato di recente sollevato un ricorso alla Corte costituzionale da parte del prof. V. Onida.

revisione costituzionale e gli stretti rapporti tra tale strategia di revisione e le stesse prospettive della riforma elettorale. Si tratta, infatti, di prospettive effettivamente inquietanti quando si rifletta al tasso di accentramento di potere nelle mani del Governo (ma soprattutto del Presidente del Consiglio, che al contempo cumula, in modo del tutto discutibile, tale carica costituzionale con quella politica di segretario del partito di appartenenza) e, di conseguenza, quando si rifletta sulle alterazioni del principio costituzionale di separazione dei poteri.

I riflessi materiali della vigente legge elettorale sull'assetto e gli equilibri dei poteri costituzionali, in termini di legittimazione democratica fattuale, 'quasi diretta', del capo del Governo raggiungono una intensità mai raggiunta in precedenza, né in epoca fascista (legge Acerbo, del 18 novembre 1923, n. 2444, che prevedeva l'assegnazione di un premio di maggioranza pari ai 2/3 complessivi dei seggi in favore del partito più votato (ma a condizione che avesse superato il *quorum* del 25% dei voti), né in quella repubblicana (cd 'legge truffa', proposta dalla DC nel 1953, che prevedeva, qualora fosse andata in vigore, l'assegnazione di un premio di maggioranza pari al 65% dei seggi della Camera dei deputati alla lista o al gruppo di liste collegate che avesse superato la metà dei voti validi).

Con la vigenza dell'*Italicum*, pertanto, saremmo di fronte ad una vera e propria prospettiva di tipo 'post-democratica' che si starebbe già (formalmente e fattualmente) configurando, in modo allarmante e ambiguo, come 'post-costituzionale' o, perfino, 'a-costituzionale'. Ciò che sorprende in tale dibattito (teorico e politico) è l'incomprensibile insofferenza (politica e culturale) osservabile nei confronti di una simile valutazione critica, senza che rispetto ad essa (e per contrastarla) si offrano altre fondate argomentazioni che non siano quelle che si richiamino a nuovi, innominati, bisogni imposti dalla contingenza politica e dalle esigenze della 'governabilità', che – secondo talune affermazioni apodittiche presenti in tali letture a-problematiche – escluderebbero in via di principio ogni possibile rischio di regressione democratica insito nel processo di riforme in corso, rientrando in tal modo nel novero delle mere esigenze di efficienza e di certezza (secondo l'affermazione ricorrente del "vincitore la sera stessa delle elezioni").

Con riguardo specifico alle disposizioni di revisione in tema di forma di stato e di forma di governo, siamo dunque in presenza di un rischio di superamento (almeno fattuale) di principi costituzionali (che ci sono stati) consegnati dal dibattito costituente francese *post-1789*, che appare del tutto privo di un quadro teorico (chiaro e trasparente) nel quale risulti possibile inquadrare costituzionalmente la riscrittura dei nuovi equilibri fra Legislativo/Esecutivo e nel quale sia possibile ritrovare quei pesi e quei contrappesi che risultano derogati nel vigente testo di revisione. Un simile quadro si accompagna con l'abolizione – in favore dell'Esecutivo – di rilevanti regole costituzionali di garanzia, con la compressione (formale e sostanziale) del procedimento legislativo da parte (e in favore) del Governo, con la svalutazione degli istituti partecipativi, ancorché la disciplina di alcuni di tali strumenti sia rinviata al legislatore futuro.

Il nuovo scenario disegnato dal 'combinato disposto' della revisione costituzionale e della riforma elettorale muove, così, nella direzione di un nuovo progetto conservatore fondato sulla svalutazione del Parlamento, sulla esasperazione del leaderismo e della personalizzazione della

politica, sul rafforzamento debordante e sulla legittimazione (quasi diretta) del capo dell'Esecutivo.

Una simile tendenza all'investitura (quasi diretta), alla 'presidenzializzazione', dell'Esecutivo, invero, si sta configurando in modo graduale, in quanto la maggioranza parlamentare, nel testo di revisione, non pare aver voluto seguire la strada frequentata nell'ultimo progetto di revisione costituzionale (respinto dal corpo referendario, nel 2006), limitandosi a ricorrere alle *technicalities* iper-maggioritari(stich)e rese disponibili dai meccanismi della nuova legge elettorale, nella quale il voto al partito del *leader* che vince le elezioni (al primo o al secondo turno) si carica di una investitura democratica 'quasi-diretta' del capo del Governo. Saremmo in presenza, cioè, di una modalità nella quale è 'come se' gli elettori scegliessero direttamente e in modo contestuale chi vince le elezioni e chi sarà chiamato a guidare il Governo; una modalità che by-passa le funzioni e le connesse garanzie presenti nella forma di governo parlamentare vigente, con particolare riguardo al ruolo (di garanzia e di equilibrio) in essa svolto dal Presidente della Repubblica.

La riflessione porta ora a richiamare le previsioni accolte nelle disposizioni costituzionali di disciplina della revisione costituzionale e dei relativi limiti: l'art. 138 e l'art. 139 della Costituzione. È necessario partire da queste disposizioni procedurali in quanto di tale disciplina costituzionale è necessario cogliere la *ratio* che ha guidato i costituenti repubblicani nel disegnare una procedura rafforzata di revisione costituzionale rispetto al procedimento legislativo ordinario (come si ricorderà, due successive deliberazioni ad intervallo non inferiore a tre mesi, adottate a maggioranza assoluta dei componenti di ognuna delle due Camere). Se tale disciplina costituisce il primo dei contenuti della procedura costituzionale di revisione, tuttavia, è soprattutto sul secondo di tali contenuti che occorre maggiormente soffermarsi, se si vogliono comprendere le ragioni alla base del referendum costituzionale e la sua stessa (più profonda) natura. Occorre comprendere, cioè, se si tratta di un referendum costituzionale dalla natura oppositiva rispetto al testo di revisione adottato dalle Camere, ovvero se si tratta di un referendum di tipo confermativo. Una simile riflessione risulta di grande attualità nel dibattito in corso sui rischi di pulsione plebiscitaria che le dichiarazioni del Presidente del Consiglio hanno in modo inevitabile impresso alla consultazione referendaria, nella quale Egli ha posto in diretta competizione, da una parte, il rispetto della democrazia costituzionale e dei suoi complessi e delicati equilibri, e dall'altra la sua permanenza al Governo. Una fiducia impropria, del tutto sconosciuta all'ordinamento costituzionale che, manipolando la *ratio* e lo spirito delle disposizioni costituzionali in materia di referendum costituzionale, fa (appunto) correre il rischio di un loro utilizzo (inevitabilmente) plebiscitario.

Ciò non sorprende più di tanto, a voler considerare come un simile indirizzo si sia accompagnato (e abbia interagito) da più tempo con la crisi dei partiti di massa e con la loro (rapida) trasformazione in partiti personali, in un processo che probabilmente è andato troppo avanti per essere ricondotto, come occorre comunque fare, al rispetto dei vincoli sanciti nell'art. 49 Cost. in tema di democrazia interna ai partiti (peraltro quasi mai osservati nella prassi seguita dai partiti politici).

Completando il richiamo del testo costituzionale in materia di referendum costituzionale, l'art. 138 Cost. prevede che le leggi di revisione siano sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei componenti di una Camera, ovvero 500.000 elettori, ovvero 5 Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle due Camere a maggioranza dei 2/3 dei suoi componenti. Il richiamo della disposizione costituzionale risulta utile per affrontare un tema ricorrente nel dibattito parlamentare e politico. La maggioranza governativa, infatti, ha inteso in tal modo auto-qualificare come 'riforma' costituzionale ciò che da un punto di vista tecnico non può essere altro che un insieme (eterogeneo, confuso e in alcuni profili irragionevole, e con riguardo alle modalità di elezione del Senato di dubbia legittimità costituzionale) di disposizioni di revisione costituzionale. In tal modo, essa sembra aver voluto sottolineare di iscriversi nella schiera dei riformatori, respingendo fra i conservatori l'insieme delle forze parlamentari e sociali che in Parlamento e al di fuori di esso si sono espresse criticamente nei confronti della revisione. Insomma, se la maggioranza governativa parla di riforma costituzionale lo farebbe anche per tacciare di conservatorismo chi osteggia la proposta di revisione costituzionale Renzi-Boschi¹¹.

III. SULLA IRRAGIONEVOLEZZA DELLA COMPOSIZIONE DEL SENATO E DELLE FORME DI ELEZIONE DEI SENATORI

Fatte salve le osservazioni svolte in precedenza con riguardo all'inesistenza di eventuali preclusioni nei confronti di alcune delle scelte di revisione costituzionale, con particolare riguardo a quelle previste nel quadro della 'nuova' riforma del Titolo V Cost., le ragioni critiche di una parte (almeno) della dottrina si concentrano sul testo di revisione costituzionale soprattutto in ragione dei rischi di alterazione costituzionale compresi nel combinato disposto della revisione costituzionale e della nuova legge elettorale.

A tali profili critici, tuttavia, si devono aggiungere le valutazioni problematiche relative a singoli profili della revisione costituzionale, come quelli relativi alle forme seguite nel superamento del bicameralismo, le quali si accompagnano con l'eliminazione (parimenti dubbiosa sotto il profilo costituzionale) dell'investitura democratica diretta dei senatori – che sarebbe da realizzarsi attraverso il voto (personale ed eguale da parte) dei cittadini – ma che nelle nuove modalità previste (dal novellato art. 57 Cost.) configurano una chiara violazione di 'principi supremi', come quello della sovranità popolare (art. 1.2 Cost.), quello di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.), quello democratico (voto personale, eguale, libero e segreto) (art. 48 Cost.).

Naturalmente – e l'argomento è ben presente negli studi comparatistici e nel dibattito politico-costituzionale –, qualora fosse stata esclusa l'ispirazione al modello tedesco (*Bundesrat*), nulla avrebbe impedito che l'assetto bicamerale del Parlamento potesse essere superato a favore di un assetto monocamerale, a condizione tuttavia che le funzioni di garanzia e di contropotere

¹¹ URBINATI, N., "Cittadinanza referendaria per fermare la controriforma", in *www.libertaegiustizia.it*.

costituzionale all'Esecutivo, in precedenza assicurate dalla forma bicamerale, continuassero ad operare sia pure in forme nuove, assicurando quelle esigenze di equilibrio costituzionale che da due secoli a questa parte denominiamo 'democrazia costituzionale', da conseguirsi attraverso la previsione di pesi e contrappesi contro ogni possibile sbilanciamento del potere a favore di uno soltanto di essi, ed in particolare di quello esecutivo a tutto svantaggio di quello legislativo, quando non anche di quello giurisdizionale. In altri (discussi e discutibili) tentativi di revisione costituzionale, tale sbilanciamento coinvolgeva lo stesso potere giurisdizionale di cui si era ipotizzato un possibile controllo da parte dell'Esecutivo (ma anche da parte del Parlamento). È quanto deve affermarsi, ad esempio, con riguardo a due (risalenti ma non così tanto) tentativi di revisione costituzionale (n. 1/1993, Governo D'Alema, e n. 1/1997, Governo Berlusconi)¹².

Quanto al Senato e alle esperienze conosciute in materia nel costituzionalismo europeo, si possono utilmente ricordare, in proposito, i risultati di una documentata analisi¹³, nella quale si sottolinea come in quindici Paesi europei operino sistemi parlamentari di tipo monocamerale (in 14 di essi il sistema elettorale adottato è di tipo proporzionale); negli altri tredici Paesi europei con assetto parlamentare bicamerale, dieci si avvalgono di un sistema elettorale proporzionale e due di un sistema maggioritario a uno o due turni in collegi uninominali (Regno Unito e Francia). L'ulteriore importante risultato evidenziato dall'analisi appena richiamata è quello secondo cui non risulta affatto rispondente alla realtà l'affermazione utilizzata nel dibattito parlamentare da parte delle forze politiche dell'attuale maggioranza parlamentare, secondo cui la designazione indiretta dei senatori risulterebbe prevalente negli Stati federali e in quelli regionali. Al contrario, l'elezione popolare del Senato viene prevista negli USA, in Svizzera, in Australia e negli Stati federali latino-americani, mentre con riguardo all'esperienza degli Stati regionali il caso meritevole di citazione sarebbe quello spagnolo, nel quale i 4/5 dei senatori sono eletti dal corpo elettorale e solo 1/5 è designato dai Parlamenti autonomici. Per concludere su questa ricerca, limitandosi ai soli ventotto Paesi dell'U.E., si sottolinea come solo il Belgio preveda che i senatori vengano eletti dai Parlamenti delle istituzioni territoriali fra i propri componenti (in misura di 50 su 60), ma non può non sottolinearsi come, nel caso concreto richiamato, ci ritroviamo in presenza di un federalismo di tipo fortemente asimmetrico con problematiche significative di identità linguistica (quasi) del tutto assenti nel regionalismo italiano.

In breve, anche secondo opinioni autorevoli, le soluzioni ora accolte dal legislatore di revisione risultano al contempo confuse, incerte e per molti profili irragionevoli nella stessa motivazione riformistica che ne è alla base; e ciò tanto per le forme seguite nella composizione del Senato (assolutamente un *unicum* nelle esperienze costituzionali contemporanee) quanto per la relativa riallocazione delle competenze. Qualora il testo di revisione avesse seguito l'indirizzo alla base delle proposte di revisione del Governo Letta, che prevedevano una riduzione numerica dei componenti sia della Camera che del Senato, esso sarebbe apparso più ragionevole. Ma non

¹² PIZZORUSSO, A., "La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Prime osservazioni", in *Studi in onore di L. Elia*, Milano, 1999, p. 1344 ss.

¹³ VOLPI, M., "Senato elettivo. Il gioco delle mistificazioni", in *Il Manifesto*, 26.9.2015; ID., *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, Il Mulino, 2015.

vogliamo seguire questo argomento scivoloso, concentrandoci solo sul testo di revisione costituzionale e non su cosa apparrebbe più ragionevole (o meno) a chi scrive.

Pertanto, incertezze e confusioni persistono, quando si faccia riguardo alle nuove attribuzioni del Senato (al contempo perfino inesistenti, se si fosse voluto pensare ad un organo costituzionale rappresentativo dei territori, eccessive per un organo fondato sulla elezione indiretta, che viene chiamato a decidere sulla stessa revisione costituzionale), quando si rifletta all'assenza di previsioni in tema di 'pesi' e 'contrappesi' nella ridefinizione del bicameralismo e nella ri-centralizzazione di molte delle funzioni concorrenti ed esclusive delle Regioni (che in ogni caso, almeno con riguardo ad alcune delle medesime, meritavano indubbiamente un ripensamento istituzionale), quando si pensa allo sbilanciamento dei poteri a favore dell'Esecutivo, al quale viene ora riconosciuto un monopolio sul potere legislativo (e sulla rappresentanza politica), quando si rifletta alla discutibile previsione di un regionalismo differenziato (con le Regioni a statuto speciale che non si vedono riguardate dalle previsioni di riaccentramento delle competenze operate per le Regioni a statuto ordinario), quando si rifletta, infine, allo stravolgimento della sovranità popolare operato dalla nuova legge elettorale e per i poteri debordanti – e per questo fortemente sospetti di illegittimità costituzionale – accordati al partito che vince le elezioni, al quale, ancorché minoritario, sono assegnati in premio elettorale una quantità di seggi parlamentari idonea ad assicurargli la maggioranza parlamentare del 55% (nell'assenza completa di previsioni vincolanti sul *quorum* dei votanti, che in una fase storica di elevato astensionismo elettorale dovrebbe preoccupare rispetto all'effettività della rappresentanza parlamentare e della stessa legittimazione democratica)

4.- DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE E RIFORMA ELETTORALE (ITALICUM)

Dopo la riflessione sulla natura e sull'evoluzione dei rapporti esistenti fra sistemi elettorali, partiti politici e forma di governo che ne è stata fatta in precedenza, appare ancora opportuno soffermarsi sulla legge n. 52/2015 e sui gravi effetti dis-rappresentativi (e quindi distorsivi) che la sua utilizzazione avranno sull'ordinamento costituzionale, ora riguardato da molteplici disposizioni di revisione costituzionale che si pongono come idonee a mettere in questione criteri portanti dell'impianto costituzionale in tema di separazione dei poteri, in una parola i principi ispiratori e l'organizzazione concreta della 'democrazia costituzionale'.

Dal punto di vista strettamente costituzionale, con riguardo alle disposizioni di revisione accolte nella legge di revisione costituzionale, lette anche nell'ottica degli effetti applicativi della legge di riforma elettorale, le questioni fondamentali poste da tale legislazione di riforma riguardano l'interrogativo centrale se le soluzioni accolte nell'*Italicum* soddisfino (o meno) i criteri seguiti nella recente sentenza della Corte costituzionale (sent. 1/2014) per argomentare la fondatezza della censura di incostituzionalità di alcuni dei profili della previgente legge elettorale (n. 270/2005).

Le condizioni di un 'nuovo' sistema elettorale che si voglia rispettoso dei principi costituzionali sono individuate dalla Corte ricorrendo al *test* di proporzionalità e di ragionevolezza, nel quale si accerti "se la norma oggetto di scrutinio sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi

legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi” (sent. cost. n. 1/2014, consid. diritto 3.1). Con riguardo a tale sentenza della Corte, la prima delle questioni sottoposte al suo vaglio – come si ricorderà – riguardava appunto il premio di maggioranza assegnato per l’elezione della Camera dei deputati (art. 83 del d.P.R. n. 361 del 1957) alla forza politica che avesse conseguito il miglior risultato alle elezioni. Per il Giudice delle leggi, tuttavia, se gli obiettivi di agevolare la formazione di un’adeguata maggioranza parlamentare, di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, risultano costituzionalmente legittimi, non può comunque accordarsi copertura costituzionale “a quelle previsioni della legge medesima che producono una *eccessiva divaricazione tra la composizione dell’organo della rappresentanza politica*, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l’art. 1, secondo comma, Cost.” (sent. cost. n. 1/2014, consid. diritto 3.1).

Qualora si volesse assumere che le scelte ora adottate nell’*Italicum* risultano poste nel pieno rispetto degli obiettivi costituzionali ora richiamati dalla Corte (avendo la nuova legge elettorale introdotto la soglia minima del 40% per l’accesso al premio di maggioranza), non pare revocabile in dubbio che la nuova soluzione prevista nell’*Italicum* di attribuire un premio di maggioranza ad una unica lista anziché alla coalizione fra liste costituisca una soluzione fortemente problematica sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità della scelta adottata. Come è stato bene sottolineato dalla Corte, infatti, gli “obiettivi, pur legittimamente perseguiti, *non possono in nessun caso determinare una compressione della funzione rappresentativa dell’assemblea, nonché dell’eguale diritto di voto*, eccessiva e tale da produrre un’alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l’intera architettura dell’ordinamento costituzionale vigente” (sent. cost. n. 1/2014, consid. diritto 3.1). I parametri invocati in tale indirizzo dalla Corte, come si può osservare, sono quelli stessi posti alla base della democrazia costituzionale: gli articoli 1, II c. (sovranità popolare), 3 (eguaglianza), 48, II c., 67 Cost.

Democrazia rappresentativa e forma di governo parlamentare, in tale ottica, sono dunque da cogliere come principi organizzativi fondamentali della democrazia moderna. Rappresentatività e ‘governabilità’ sono da individuare come contenuti fondamentali del principio democratico, essendo chiamati i sistemi elettorali a dare soluzione alla richiesta di un equilibrio ragionevole fra le due esigenze poste dal principio democratico, quella del ‘rappresentare’ e quella del ‘governare’. Uno sbilanciamento nella direzione della rappresentatività (e dunque eventuali torsioni proporzionalistiche della legge elettorale) determinerebbe il rischio di una “eclisse della responsabilità politica”¹⁴. L’esperienza pluridecennale (dell’instabilità e della debolezza) dei governi di coalizione lo conferma pienamente (almeno fino alla svolta referendaria dei primi anni ’90).

¹⁴ SILVESTRI, G., “Relazione di sintesi”, in AAVV (a cura di L. Ventura), *La crisi di governo nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale*, Torino, 2001, p. 174.

Se invece lo sbilanciamento operasse nella direzione di una valorizzazione *ultra vires* della logica maggioritaria, tale sbilanciamento costituirebbe una vera e propria apoteosi della ‘democrazia maggioritaria’. A noi pare che l’*Italicum* produca appunto tale sbilanciamento, con la previsione in particolare della destinazione del premio, sia al primo turno che all’eventuale secondo turno, alla sola lista più votata, escludendo che esso possa eventualmente riguardare coalizioni fra partiti, che anzi risultano espressamente vietate al secondo turno elettorale. Tale apoteosi del sistema maggioritario incide sia sul sistema politico quanto sulla forma di governo, inscrivendosi, in tal senso, nella filosofia istituzionale dei modelli di democrazia di investitura fondati su elezioni “come se” dirette. Come è stato bene osservato, una simile ipotesi “potrebbe detronizzare il popolo stesso, incoronando la maggioranza e dando corpo ai peggiori incubi toquevilliani: la democrazia (quella costituzionale) non è mero governo della maggioranza, ma governo della maggioranza nel rispetto delle minoranze ... e dei principi e dei diritti fondamentali costituzionalmente riconosciuti e garantiti”¹⁵.

Prima di procedere oltre nella valutazione delle scelte accolte nell’*Italicum* e del dibattito cui tale legge elettorale ha dato vita, non può mancare qualche altra valutazione di merito, anche alla luce di un dibattito risalente e di un processo di riforma elettorale che ha prodotto fin qui, a partire dai primi anni ’90 del secolo scorso, almeno tre leggi elettorali (se si prescindono dai livelli istituzionali territoriali). Sotto tale profilo, da almeno un trentennio, come si è ricordato, la dottrina giuridica ma anche le analisi politologiche vanno sottolineando le strette relazioni esistenti fra forma di governo parlamentare, leggi elettorali e sistema dei partiti. Vero è che si tratta di tematiche di profilo diverso, rispettivamente, di natura costituzionale le prime e di natura legislativa le seconde, ma è esattamente in tale stretto intreccio (‘costituzione materiale’) che può cogliersi molto più di un limite non solo di opportunità ma anche di legittimità costituzionale delle leggi elettorali vigenti se lette in stretta relazione con le previsioni costituzionali della forma di governo (e probabilmente con le stesse esigenze di pluralismo e di partecipazione politico-partitica di cui all’art. 49 Cost.).

Accogliendo il dubbio di sospetta legittimità costituzionale della legge elettorale n. 270/2005, che era stato sollevato dalla Corte di Cassazione, con un indirizzo giurisprudenziale che si è rivelato indubbiamente coraggioso (che attinge anche al *parterre* delle sentenze interpretative additive), la Corte costituzionale ne ha assunto la fondatezza, motivando tale indirizzo anche alla luce dell’“esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente, si finirebbe con il creare una *zona franca* nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l’assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un *vulnus* intollerabile per l’ordinamento costituzionale complessivamente considerato” (sent. cost. n. 1/2014, cons. dir. 2).

¹⁵ MORELLI, A., in *Forum sull’Italicum. Nove studiosi a confronto*, Giappichelli, 2015, p. 20 ss.

Ragionando in tal modo, la Corte anticipa l'individuazione dei parametri costituiti dalle "regole essenziali nel funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo" che (argomenterà meglio nel prosieguo della decisione e che) utilizzerà per motivare le due censure di costituzionalità con riguardo alle questioni di legittimità sollevate al suo vaglio (rispettivamente, l'irragionevolezza del premio di maggioranza e delle liste semi-bloccate).

Tale indirizzo ha fatto opportunamente convenire sulla esigenza di verificare la conformità delle regole elettorali alle ragioni della democrazia costituzionale e ai suoi equilibri costituzionali, messi in questione in particolare dalle previsioni dell'*Italicum* in tema di potere di nomina da parte di un solo partito politico – l'unico vincitore alle elezioni – degli organi di garanzia costituzionale (Presidente della Repubblica, un terzo dei giudici costituzionali, tutti i membri laici del CSM e dei consigli di presidenza delle magistrature speciali, incidendo in modo significativo sulle stesse maggioranze previste nel procedimento di revisione costituzionale).

Una prima conclusione che si vuole sottolineare in tale ottica, anche per sottolineare la condivisione di un simile approccio, è quella che sottolinea come "Voltando lo sguardo alla storia (recente e meno) d'Italia e al presente ... assegnare la maggioranza assoluta ad un solo partito dopo uno 'spareggio' imprevedibile (il secondo turno) mi pare un azzardo e il nostro Paese non dovrebbe correre certi rischi. Nei momenti di crisi e a fronte di consistenti quote di elettorato (direi, da almeno un decennio ben oltre il 35%) disposte a votare partiti e movimenti estranei - se non dichiaratamente ostili - ai principi costituzionali, sarebbe cosa buona e giusta preoccuparsi non tanto di sapere la sera stessa delle elezioni chi ha vinto, ma di mettere in sicurezza la Costituzione da possibili attacchi da parte delle forze antisistema. L'*Italicum* non si preoccupa per nulla di questi rischi e scommette tutto sul carisma personale del Segretario del PD Renzi. In sintesi, l'*Italicum* non difende il sistema da forze politiche populiste e anticostituzionali"¹⁶. Un ragionamento – quest'ultimo – che qualora fosse stato seguito un approccio di tipo formalistico al tema ora oggetto di riflessione non avrebbe potuto trovare spazio e accoglienza e che, al contrario, dimostra la piena ragionevolezza delle ragioni critiche nei confronti dell'indirizzo politico e istituzionale accolto nel testo di revisione costituzionale anche alla luce della nuova legge elettorale. Pertanto, è sulle regole della 'democrazia costituzionale' (e sulle conseguenze, al contempo, inadeguate dalla prospettiva del sistema politico e di dubbia legittimità se considerate dalla prospettiva del rispetto degli equilibri costituzionali della forma di governo e della forma di Stato, più in generale) che appare opportuno concentrare maggiormente l'attenzione.

La preoccupazione di possibili violazioni dei principi della Costituzione vigente è questione quanto mai rilevante. Tale rilevanza, tuttavia, risulta ampiamente aggravata se il parametro della valutazione sarà costituito da un nuovo testo di revisione costituzionale nel quale evidentemente cambia (sia pure non nelle relative disposizioni costituzionali di dettaglio) la forma di governo e in essa i poteri del *Premier* e dell'Esecutivo, più in generale.

¹⁶ SAITTA, A., in *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Torino, 2015, p. 25 ss.

5.- VERSO UNA NUOVA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE (PRIVA DEI “CONTRO-POTERI” NECESSARI IN UNA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE).

Nel seguito della riflessione, anche a mo' di riepilogo di quanto già osservato in precedenza, ci soffermeremo su alcune delle conseguenze problematiche relative all'impatto della nuova legge elettorale sulla forma di governo (e naturalmente sul sistema politico-partitico) e sullo stesso *vulnus* inferto al diritto di voto. Prima di procedere nella riflessione sui gravi limiti (di dubbia legittimità costituzionale) della riforma elettorale, è il caso comunque di osservare che le argomentazioni che seguono non devono cogliersi nell'ottica di una riflessione di tipo politico-partitico (nel senso di critiche partigiane, pro o contro singoli *leader* politici). Esse si limitano a proporre le ragioni della forte preoccupazione (giuridica, politica e culturale) dovuta agli effetti applicativi della nuova legge elettorale e agli impatti che la stessa avrà nell'innovato quadro dei poteri costituzionali.

La prima di tali preoccupazioni riguarda la stessa legittimità costituzionale dell'*Italicum*, quando si consideri che la nuova legge elettorale procede all'assegnazione del premio di maggioranza alla lista che vince anche solo al ballottaggio. L'assegnazione del premio elettorale, inoltre, avviene senza alcuna previsione di numeri minimi di elettori partecipanti alla votazione referendaria. In questo senso, l'*Italicum* non segna una vera discontinuità rispetto alla legge già censurata dalla Corte costituzionale (sent. 1/2014). Ciò che merita di essere ora considerato, pertanto, risiede nei limiti della strategia elettorale accolta nell'*Italicum* e nelle conseguenze che l'applicazione di tale legge avrà sullo stesso parlamentarismo del Paese (e sulla forma di governo parlamentare, in senso più strettamente giuridico-costituzionale). Una strategia, quest'ultima, che viene perseguita senza mettere mano alle disposizioni della Carta in tema di forma di governo; una strategia che va ben oltre la democrazia maggioritaria, in quanto assolutizza fattualmente la *Premiership*, malamente fondata sulle elezioni dirette (ancorché queste ultime si realizzino con la mediazione della legge e non già delle disposizioni costituzionali)¹⁷.

È in questo senso che diviene fondamentale comprendere come le modalità tecniche accolte nella legge elettorale per distribuire l'‘irragionevole’ premio elettorale ivi previsto (il cui numero complessivo di seggi assegnato in premio di maggioranza oscilla in aumento o in diminuzione a seconda che il partito politico vinca al primo turno o al secondo turno) incidano sulla trasformazione profonda della democrazia costituzionale del Paese e dei relativi equilibri costituzionali. Tali equilibri vengono seriamente messi in questione dalle previsioni dell'*Italicum* in tema di potere determinante di influenza nella nomina, da parte di un solo partito politico (che vince le elezioni) e al suo interno da parte del relativo *leader*, di una parte

¹⁷ PACE, A., “Verso una forma di governo senza contro-poteri?”, in *Osservatorio costituzionale*, luglio 2014; M. VILLONE, “La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi”, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2015; M. VOLPI, “Italicum: una legge elettorale abnorme”, in *Questione Giustizia*, n. 1/2015; ID., “Le riforme e la forma di governo”, in *www.rivistaaic*, n. 2/2015; AZZARITI, G. “La riforma elettorale”, in *www.rivistaaic*, n. 2/2014; SAIITA, A., “La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale”, in *www.rivistaaic*, n. 2/2015; M. AINIS, “La luce e l'ombra”, in www.confronticostituzionali.eu (14 aprile 2014).

rilevante dei componenti gli organi di garanzia costituzionale (Presidente della Repubblica, un terzo dei giudici costituzionali, tutti i membri laici del CSM e dei consigli di presidenza delle magistrature speciali, nonché delle diverse Autorità di garanzia). Ciò ad integrazione del riequilibrio forte dei poteri nella direzione del rafforzamento dell'Esecutivo (mediante accentramento dei poteri), che autorizzerà quest'organo, senza vere possibilità di resistenza dal parte del Parlamento, a poter disporre formalmente dell'agenda dei lavori parlamentari attraverso il meccanismo delle leggi dichiarate di urgenza e necessarie per l'attuazione del programma di governo, che vincolano il Parlamento alla loro discussione e approvazione entro un calendario molto stretto che lascia poco spazio alla iniziativa legislativa parlamentare. Una clausola – quest'ultima – che, se ben utilizzata da parte del Governo, lo porrebbe nelle condizioni di un pieno controllo dell'agenda dei lavori del Parlamento, svuotando sostanzialmente il potere decisionale dell'organo rappresentativo per eccellenza. Pertanto, è sulla negazione delle regole e degli equilibri della 'democrazia costituzionale' (e sulle conseguenze, al contempo, inadeguate dalla prospettiva del sistema politico e di dubbia legittimità se considerate dalla prospettiva del rispetto del principio di separazione dei poteri e soprattutto del principio di sovranità popolare) che occorre soffermare maggiormente l'attenzione.

Con la riforma costituzionale, *in combinato disposto* con la riforma elettorale, cambiano in modo netto le condizioni di funzionamento della forma di governo parlamentare ora vigente, muovendo verso una nuova forma di governo simil-presidenziale, benché fattualmente ancora parlamentare, sia pure priva dei 'contro-poteri' interni necessari a garantire che un potere costituzionale non possa sottoporre al suo volere gli altri due poteri, quello legislativo e quello giurisdizionale. In questo senso, dunque, non è (solo) l'*Italicum*, in sé e per sé considerato, a porre problemi di costituzionalità, e quindi a creare preoccupazione, quanto piuttosto il combinato disposto con la riforma costituzionale, nella quale risulta assolutamente irragionevole l'equilibrio ricercato (e positivizzato nel testo di revisione) fra rappresentanza politica e 'governabilità'.

La nuova legge elettorale, in tale spirito, come è stato bene osservato, “conduce e induce all'elezione diretta del Presidente del Consiglio”¹⁸, prefigurando una modifica materiale della forma di governo vigente senza porre mano espressamente alle disposizioni costituzionali di merito. In questa prospettiva, come è stato anche sottolineato, “occorre riconoscere che la (ingiustamente definita) 'legge truffa' era di gran lunga migliore rispetto all'*Italicum* perché poneva la soglia al 50,01% (e attribuiva il premio alla coalizione e non alla lista)”¹⁹. Nella stessa direzione, è stato egualmente ricordato come, per individuare ipotesi elettorali simili di investitura diretta di un Governo fondato sul partito unico, occorre risalire indietro nel tempo (al periodo pre-repubblicano), in quanto a partire dal II Governo Badoglio (24 aprile 1944) i governi che si sono succeduti nel Paese sono stati sempre governi di coalizione. È stato bene

¹⁸ DIAMANTI, I., “E intanto avanza il premier Italicum”, in *La Repubblica* 27 aprile 2015.

¹⁹ SAITTA, A., “Intervento”, in *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Torino, 2015.

osservato in proposito che “fu proprio la legge elettorale dell’epoca (legge Acerbo) che consentì l’avvento di un partito unico al governo, attribuendo una maggioranza garantita al ‘listone’”²⁰.

C’è un ultimo profilo da richiamare ed è quello relativo alla strategia volta ad introdurre nel sistema politico-costituzionale una forma di governo definibile come ‘premierato assoluto’ (come l’aveva bene qualificato Leopoldo Elia)²¹. Nel 2005, una simile strategia fu seguita dal Governo (di centro-destra) del tempo. Se in quel progetto di revisione il modello di ‘governo del Premier’ privo di veri contropoteri costituiva l’effetto dell’applicazione della legge di revisione costituzionale, oggi, per come si è già ricordato, tale tendenza, fattualmente presidenzialistica (ma di fatto fondata sul ‘governo del Premier’ senza contrappesi), deve rinvenirsi nell’effetto congiunto dell’*Italicum* con le previsioni della revisione costituzionale.

Senza disattendere quanto avevamo assunto al momento di sottolineare come l’obiettivo della riflessione critica che si sta svolgendo non riguarda le persone quanto piuttosto le esigenze di armonia e di garanzia della ‘democrazia costituzionale’, deve osservarsi come l’attuale indirizzo costituzionale di riforma non ha ancora ritenuto di intraprendere per via costituzionale la strada di una forma di governo di tipo presidenziale (o semi-presidenziale) ma si è limitata, sostanzialmente, ad emularne le forme di legittimazione politica fondandosi sull’investitura ‘quasi diretta’ (“come se”) della *Premiership*; si è limitato cioè ad anticipare possibili indirizzi di una futura riforma costituzionale in tal senso, che un eventuale consenso referendario rispetto alle aspettative dell’attuale maggioranza governativa consentirebbe di trasformare in un nuovo indirizzo di revisione costituzionale²². Il *metus tyramni* suggeriva ai costituenti del 1947 di essere prudenti nella scelta della forma di governo, evitando ogni possibile rischio di concentrazione di potere in una sola persona o in uno solo potere dello Stato. Dopo quasi settanta anni questo rimane ancora un problema irrisolto per la democrazia italiana e meritevole di attenzione politica e (soprattutto) costituzionale.

D’altra parte, non avere voluto seguire altre vie parimenti idonee a garantire, al contempo, rappresentatività politica e stabilità governativa non significa che esse non fossero comunque disponibili alla prospettazione della revisione costituzionale. Basterebbe per tutti richiamare in merito l’esperienza tedesca, che si apprezza nel quadro della democrazia costituzionale del secondo dopo-guerra per la stabilità assicurata alla sua forma di governo (cancellierato), *in unum* con il pluralismo rappresentativo assicurato ai cittadini e ai territori (secondo una formula di federalismo cooperativo, che le forze politiche del Paese non hanno ritenuto meritevole di molta attenzione).

Nell’ottica dei dubbi fin qui evocati, possiamo concludere richiamando quell’autorevole (e convincente) argomentazione del Giudice delle leggi nella quale si sottolinea che, se gli obiettivi di agevolare la formazione di un’adequata maggioranza parlamentare, di garantire la stabilità del

²⁰ GALLO, D., “*Italicum*, una riforma che oltraggia la democrazia”, in *Il Ponte*, 2015, 8-9.

²¹ ELIA, L., “Il Premierato assoluto”, relazione al seminario di ASTRID sul progetto governativo di riforma della seconda parte della Costituzione, Roma, 22 settembre 2003, in www.astridonline.it.

²² GAMBINO, S., “Semipresidenzialismo e riforma costituzionale”, in *Osservatorio costituzionale*, giugno 2013.

governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, risultano costituzionalmente legittimi, non può comunque accordarsi copertura costituzionale “a quelle previsioni della legge ... che producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell’organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l’art. 1, secondo comma, Cost.” (considerato in diritto 3.1, sent. cost. 1/2014).

Questo era il problema posto dal *Porcellum* (legge n. 270/2015); per molti profili, questo è ancora il problema posto dall’*Italicum* (legge n. 52/2015), nel quadro della nuova cornice disegnata dal legislatore di revisione costituzionale. Non si comprende quali nuove ragioni possano portare la Corte costituzionale a mutare il proprio indirizzo giurisprudenziale fino a rendere ragionevoli, e dunque legittime, soluzioni legislative (accolte nella nuova legge elettorale) che si presentano (almeno con riguardo al premio elettorale) perfino maggiormente divaricate negli effetti dis-rappresentativi della nuova legge elettorale e nella relazione fra democrazia rappresentativa e forma di governo di quanto non lo fossero quelle previste nella legge n. 270/2015.