



Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*

di

Vincenzo Tondi della Mura*

SOMMARIO: 1. – Una premessa di metodo: la rilevanza del contesto storico-politico nella legislazione elettorale e il necessario ricorso alla mediazione parlamentare. 1.1. - (segue): la mediazione parlamentare quale unico antidoto alla giurisprudenzializzazione costituzionale della contesa politica. 2. – I sistemi elettorali nella storia repubblicana: un'ipotesi di lettura. 2.1. - (segue): gli anni della democrazia consensuale: il sistema proporzionale e la c.d. legge truffa. 2.2. - (segue): la svolta maggioritaria: il Mattarellum. 2.3. - (segue): gli anni della «bulimia maggioritaria». 2.3.1. - (segue): il Porcellum. 2.3.2. - (segue): l'Italicum. 2.4. - (segue): il Rosatellum-bis e il meccanismo del Mattarellum al contrario. 2.4.1. - (segue): un apparente «ritorno al passato». 2.4.2. - (segue): i ripetuti ricorsi alla questione di fiducia: un metodo di approvazione speculare a un merito controverso. 3. – Per concludere: i danni derivanti dal mancato compromesso legislativo in materia elettorale sul duplice piano della legittimità costituzionale e della coesione sociale.

1. – Una premessa di metodo: la rilevanza del contesto storico-politico nella legislazione elettorale.

Si può elaborare una riforma elettorale in senso contrario alle convenzioni politiche, se non altro allo scopo di modificarne l'orientamento *ope legis*?

L'interrogativo è denso d'implicazioni. Certamente esso rinvia a tante delle ragioni che hanno provocato il passaggio dall'«incompiutezza» della democrazia consensuale del primo quarantennio della storia repubblicana ¹, all'«infinita transizione» ² della

* Intervento svolto al Convegno su *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale, 12 gennaio 2018.

* Ordinario di Diritto costituzionale presso il Dipartimento scienze giuridiche - Università del Salento

¹ L'espressione è notoriamente risalente. Cfr.: F.L. CAVAZZA e S.R. GRAUBARD (a cura di), *Il caso italiano. Italia anni '70*, Garzanti, Milano, 1974, nonché in termini più sistematici, P. CRAVERI, *La democrazia incompiuta: figure del '900 italiano*, Venezia, Marsilio, 2002.

² L. ELIA, *Dinamica «esclusione/integrazione» e forma di governo*, in *Giur. cost.*, 1999, 1487.

(parimenti incompiuta) democrazia maggioritaria del periodo successivo e ancora in corso.

Al contempo, tuttavia, detto interrogativo non è esauribile nel paradosso proprio del sistema elettorale: quello per il quale quest'ultimo è destinato a influenzare l'ingresso dei partiti politici nel Parlamento e nell'organizzazione dello Stato, pur continuando a essere congegnato dai partiti medesimi³.

Più ancora, l'interrogativo rimanda alla natura del fenomeno costituzionale e all'incidenza di un parametro di costituzionalità scarsamente praticato e tuttavia fondante il sistema del '48: quello concernente il «fatto» e non più solo la norma⁴. La stessa Consulta, nel riconoscere al legislatore la più ampia discrezionalità in ordine alla scelta del sistema elettorale ritenuto più idoneo, ne ha pur sempre delimitato l'ambito di operatività "in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare"⁵.

Non per nulla il campo degli studi costituzionalisti si caratterizza per il peso attribuito alla prassi, ai precedenti, alle convenzioni, agli usi, ai comportamenti tenuti dai soggetti politici in genere e principalmente dai titolari degli organi costituzionali⁶. L'analisi delle vicende costituzionali, da tale punto di vista, deve fare riferimento alla trama sociale e politica coinvolta⁷; deve considerare l'evoluzione del sistema "da un punto di vista realistico"⁸; in una parola, deve tener conto del contesto di riferimento. Quest'ultimo, del resto, come rilevava Maurice Hauriou agli inizi del secolo scorso, possiede "una forza d'inerzia che diventa potere di rafforzamento delle iniziative individuali, quando le fa sue o, al contrario, potere d'inibizione e di reazione, quando

³ S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Giappichelli, Torino, 1998, 27.

⁴ A. RUGGERI, *Ritorno al proporzionale: scelta politicamente miope e di dubbia conformità alla Costituzione*, in www.lacostituzione.info, 8 giugno 2017.

⁵ C. cost., n. 35/2017, § 6 del *Considerato in diritto*.

⁶ L. PALADIN, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, Atti del Convegno di Ferrara, 2-3 maggio 1997, Cedam, Padova, 1998, 32.

⁷ E. CHELI, *Introduzione* a L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 11.

⁸ G. BOGNETTI, *Per una storia autentica e integrale della Costituzione repubblicana e della sua evoluzione (appunti a margine di un libro di S. Bartole)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006, 98.

le respinge”⁹; di conseguenza, esso è suscettibile d’incidere sulle singole determinazioni pubbliche per mezzo di tutte quelle variabili che integrano la trama della costituzione formale, fra cui il sistema dei partiti, la cultura politica, le teorie costituzionali dominanti, la struttura del processo rappresentativo e il connesso sistema elettorale, i caratteri del popolo reale¹⁰. Di talché, com’è stato efficacemente figurato, il testo scritto costituisce la punta di un *iceberg*, nel mentre la Costituzione, *olisticamente considerata*, rappresenta la montagna sommersa che la sorregge; una montagna fatta appunto di regole non scritte e di materiali in genere, variamente chiamati a porsi in rapporto con la scrittura¹¹.

Il discorso rimanda a quell’“immediata rilevanza giuridica del fatto”, che rimarcava opportunamente Leopoldo Elia in ragione dell’esigenza di “comprendere e non sottovalutare le situazioni che condizionano la dinamica delle istituzioni”¹²; in quest’ultime, infatti, confluiscono “vicende storiche, precedenti, strutture politiche, atmosfere spirituali dei diversi periodi storici”¹³, insistendo le stesse in un “contesto fatto di storia, di ideologia, di ideali, di cultura in senso ampio”¹⁴.

Il rilievo ha un’essenziale ricaduta sull’oggetto dell’interrogativo in premessa. Che l’analisi giuridica delle politiche pubbliche non possa essere disgiunta dal riferimento

⁹ M. HAURIUO, *La théorie de l’institution et de la fondation (Essai de vitalisme social)* (1925), tr. it. a cura di W. Cesarini Sforza, *Teoria dell’istituzione e della fondazione*, Giuffrè, Milano, 1967, 10.

¹⁰ G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo* (1997), Il Mulino, Bologna, 2006, 12; P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 21/01/2008; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Bari, 1996, 7 ss.

¹¹ A. RUGGERI, *Scrittura costituzionale e diritto costituzionale non scritto*, in “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, VIII, *Studi dell’anno 2004*, Giappichelli, Torino, 2005, spec. 86; ID., *Idee sulla Costituzione, tra teoria delle fonti e teoria dell’interpretazione*, *ivi*, spec. 533 ss.; nonché da ultimo, ID., *La “materia” costituzionale, i modi della sua trattazione manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionale sull’una e sugli altri (profili storico-teorici)*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2017, spec. 28 ss. In senso analogo P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 90; ID., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Giuffrè, Milano, 2000, 114.

¹² L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1970, 639. Sul punto si v. anche la *Presentazione* di L. PALADIN agli *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, I, spec. XIV ss.; nonché, per altri versi, G. FERRARA, *Il diritto come storia*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 1 ss.

¹³ L. ELIA, *Premessa*, in ID., *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005, IX.

¹⁴ G. ZAGREBELSKY, *Elia a Torino*, in *Giur. cost.*, 1999, 1468; nonché ID., *Introduzione*, in L. ELIA, *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005, spec. XXIII ss.; ID., *La virtù del dubbio. Intervista su etica e diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007, 22. In senso analogo M. DOGLIANI, *Elia, giurista classico*, in *Giur. cost.*, 1999, 1478; P. RIDOLA, *Gli studi di diritto costituzionale*, in *Riv. trim. pubbl.*, 2001, ora in S. CASSESE (a cura di), *Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo*, Giuffrè, Milano, 2002, 1282.

al contesto di appartenenza, comporta che debba essere compiuta tenendo conto della molteplicità dei profili interessati. L'errata o inadeguata considerazione del «fatto» non si traduce solo nella perdita di linearità o di produttività delle politiche pubbliche, alla stregua di una mera sanzione materiale; produce altresì effetti giuridici secondo la pluralità delle forme di partecipazione del «fatto» al diritto. La forza prescrittiva esercitata dal «fatto», oltre a manifestarsi materialmente, secondo le varie ipotesi di ostatività realizzabili, si compie anche giuridicamente, secondo i vizi di volta in volta rinvenibili. Con la conseguenza che inattuabilità, improcedibilità, ineffettività, inefficacia ed invalidità, per così dire, rappresentano i diversi esiti della medesima patologia; costituiscono ciascuna nel proprio ambito alcune delle forme di reazione dell'ordinamento verso atti, fatti e comportamenti in genere, che in qualche modo si discostano dal medesimo dato reale¹⁵.

E' questo il motivo per cui fenomeni ostativi sovente rinvenibili nell'*iter* di approvazione o di applicazione delle riforme, quali l'aggravamento delle procedure, le continue intromissioni degli organi giurisdizionali, di controllo o di garanzia, le complicazioni in fase di svolgimento o di resa finale, non vanno considerati solo in sé, per le eventuali patologie che presentano, o anche per le verosimili ripercussioni negative sulla scansione delle residue fasi dei processi in atto; piuttosto, vanno guardate anche con riferimento all'intero percorso compiuto, per il disvalore che esprimono nel raccordo con il dato reale.

Da tale punto di vista, tornando alle questioni sottese all'interrogativo in premessa, non vale tanto lamentare il rischio del "sostanziale accesso diretto al giudizio costituzionale", provocato dalla recente giurisprudenza costituzionale in materia elettorale (sentt. nn. 1/2014 e 35/2017); né tantomeno giova recriminare sulla conseguente trasformazione dell'eccezione di costituzionalità in "una sorta di azione popolare", messa a disposizione delle opposizioni per proseguire sotto mentite spoglie la contesa politica contro una legge elettorale accusata di parzialità¹⁶.

¹⁵ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Primi rilievi metodologici sui fattori di condizionamento delle riforme*, in *Dir. soc.*, 2009, spec. 43 ss.

¹⁶ Si v. per tutti A. ANZON, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'Italicum e il persistente immobilismo del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2017, 318.

1.1. - (segue): la mediazione parlamentare quale unico antidoto alla giurisprudenzializzazione costituzionale della contesa politica.

In realtà, quella che è stata spregiativamente intesa come “una *strategic litigation*”, elaborata al fine di procedere “di costruttivismo interpretativo in costruttivismo interpretativo” sino all’intervento sanzionatorio della Consulta ¹⁷, non costituisce tanto la premessa, bensì – come avrebbe scritto Graham Grenn – il *nocciolo della questione* ¹⁸.

La via alla giurisprudenzializzazione costituzionale della contesa politica, se in via generale riflette il più ampio processo storico di trasformazione degli ordinamenti politici, così come desumibile dalla crescente centralità delle Corti nella definizione della tutela dei diritti fondamentali e di quelli sociali ¹⁹, nel caso di specie denota un rimedio contingente e inadeguato.

Più che sul piano giuridico-formale, detta via può essere ridimensionata su quello politico-sostanziale. La soluzione a una tale china giudiziaria non deriva anzitutto da un ipotetico nuovo *sbarramento* dei portoni della Consulta, finalizzato a precludere l’accesso alla giustizia costituzionale avverso una legge accusata di parzialità e discriminazione. Piuttosto, essa discende da una riconsiderazione del rapporto parlamentare fra maggioranza e minoranze, tale da coinvolgere queste ultime nella definizione del meccanismo elettorale; una riconsiderazione finalizzata sia a favorire la determinazione di un sistema elettorale politicamente condiviso e, dunque, tendenzialmente adeguato al contesto nazionale, sia a disincentivare la tendenza all’*azionariato popolare* in materia elettorale.

Del resto, la “riserva di discrezionalità legislativa” riconosciuta dalla Consulta in materia elettorale ha una valenza plurima ²⁰. Essa non vincola solo il merito della disciplina legislativa, provocando l’illegittimità delle scelte «manifestamente

¹⁷ C. FUSARO, *Audizione* sul d.d.l. n. 2941, I Commissione, Senato della Repubblica, 19 ottobre 2017, 15; ID., *Il progetto Rosato-Fiano approvato dalla Camera dei deputati il 12 ottobre 2017*, in *Astrid rassegna*, n. 14/2017, 20.

¹⁸ G. GREENE, *The Heart of the Matter* (1948), tr. it. *Il nocciolo della questione*, Mondadori, Milano, 2001.

¹⁹ M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in www.rivistaaic.it, 2012, 4; ma già ID., *Giurisdizione e legittimazione nello stato costituzionale di diritto (ovvero: di un aspetto spesso dimenticato del rapporto fra giurisdizione e democrazia)*, in *Pol. dir.*, 1998, 365 ss.

²⁰ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della Consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2018.

irragionevoli»²¹; condiziona altresì il metodo dell'intervento legislativo, rinviando le forze politiche al rispetto delle regole e della prassi parlamentare, da assicurare in modo piano e non forzato. Consente, insomma, di convogliare l'adeguatezza e la ragionevolezza delle scelte legislative scelte all'appropriatezza del relativo *iter* di decisione, formulazione e deliberazione.

A risaltare è il pieno svolgimento del procedimento legislativo, da realizzare integralmente, senza *stress*²² e forzature regolamentari e della prassi, in modo da consentire il compimento di tutti quei possibili momenti d'incontro, negoziazione e compromesso propri dell'istituto parlamentare. Essenziale è che la traduzione parlamentare delle preliminari scelte di partito rimanga aperta alla dialettica parlamentare, senza essere strumentalmente chiusa agli eventuali rilievi critici mossi dalle minoranze, specialmente se di ordine giuridico.

Tanto più che l'atteggiamento delle forze politiche concorre a condizionare il destino della legge elettorale innanzi alle future Camere e alla stessa Corte costituzionale. La "*stabilità di una legge elettorale innalza il suo tasso di legittimazione*", rendendo più ardua la relativa dichiarazione d'illegittimità. Una volta riconosciuta stabilmente detta legge come valida e legittima da parte di un ventaglio di forze politiche comprensivo anche delle minoranze, diviene difficile per la Consulta esercitare il proprio incisivo sindacato, senza rischiare di suscitare reazioni politiche particolarmente dure²³.

Non per nulla, è proprio l'elasticità del *self restraint* della Consulta²⁴ a consentire alla stessa di calibrare il proprio intervento "*in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare*"²⁵; è proprio la flessibilità del riferimento alla discrezionalità del legislatore a permettere al Giudice delle leggi di spostare il confine fra legittimità e merito, o anche fra irragionevolezza manifesta e ordinaria, "*in*

²¹ C. cost., n. 1/2014, § 3.1 del *Considerato in diritto*. Il sistema elettorale, infatti, "pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 242 del 2012 e n. 107 del 1996; ordinanza n. 260 del 2002)".

²² E. GIANFRANCESCO, *Il logoramento del diritto parlamentare nell'approvazione della legge n. 52 del 2015 in un periodo di "grandi riforme"*, in N. LUPO e G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Il Mulino, Bologna, 2016, 133 ss.

²³ N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 22/2017, 40.

²⁴ G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, 244 ss.

²⁵ C. cost., n. 35/2017, § 6 del *Considerato in diritto*.

conformità a quanto le circostanze di volta in volta consigliano”²⁶. Il tutto, in modo da impedire tutte quelle forzature regolamentari e della prassi, che inibiscono all’istituzione parlamentare di concretizzare le condizioni per quella negoziazione legislativa che le è propria.

Ecco perché, in definitiva, condizione per una legge elettorale stabile e legittima è la relativa rispondenza al contesto storico-politico del Paese. Come insegnano gli studi di politologia, ogni riforma di un sistema elettorale “deve partire da una ricognizione accuratissima delle condizioni esistenti, da una valutazione approfondita dei problemi emersi e da una limpida prospettazione delle soluzioni proposte, eventualmente con un’analisi dei pregi e degli eventuali costi”²⁷.

Ed ecco perché l’approvazione di una legge elettorale non può che derivare dal più ampio compromesso legislativo fra le diverse forze parlamentari.

2. - I sistemi elettorali nella storia repubblicana: un’ipotesi di lettura.

A ben vedere, proprio la questione della rispondenza del meccanismo elettorale al contesto storico-politico di appartenenza è stata dirimente per i singoli sistemi della storia repubblicana, determinandone la vigenza, la riforma, o addirittura l’illegittimità, a seconda delle relative modalità di raccordo col sistema politico e costituzionale.

2.1. - (segue): gli anni della democrazia consensuale: il sistema proporzionale e la c.d. legge truffa.

Il più longevo dei sistemi elettorali è stato quello proporzionale, che ha regolato le elezioni di Camera e Senato ininterrottamente dal 1945 al 1992 (d.P.R. n. 361/1957 e L. n. 29/1948). Esso era volto a riprodurre pedissequamente tutti gli orientamenti del corpo elettorale nella rappresentanza parlamentare²⁸, così da ovviare al difetto di omogeneità del tessuto sociale²⁹ e fare fronte alle fratture geopolitiche dell’epoca, ricomponendo il tutto secondo il modello di democrazia consociativa o consensuale,

²⁶ A. PIZZORUSSO, *Il controllo sull’uso della discrezionalità legislativa*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Atti del Convegno, Trieste 26-28 maggio 1986, Giuffrè, Milano, 1988, 94.

²⁷ G. PASQUINO, *I sistemi elettorali* (1997), Il Mulino, Bologna, 2006, 40.

²⁸ Si v. per tutti S. MANGIAMELLI, *La forma di governo parlamentare*, cit., 37, nonché 23 ss. e 105 ss.

²⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9 ed., Cedam, Padova, 1975, I, 449.

notoriamente approfondito da Arend Lijphart³⁰. Il tessuto socio-culturale italiano, infatti, presentava le medesime ragioni di contrapposizione e conflitto fra classi e culture, che avevano generato la divisione di Yalta e provocato lo scoppio della guerra fredda³¹.

Promanavano da tale visione compromissoria di democrazia, i seguenti aspetti del sistema di governo³²: la proporzionalità del sistema elettorale, in modo da rappresentare la multidimensionalità delle divisioni tra i cittadini e la relativa molteplicità dei partiti; l'assetto di governo fondato sulla «centralità» del Parlamento³³, in modo da riconoscere a tale organo non solo un ruolo legislativo, ma una più pregnante funzione sia di ricomposizione consensuale delle fratture ideologiche, sia di elaborazione degli indirizzi destinati ad orientare la futura azione degli apparati pubblici; la marginalità del ruolo riconosciuto all'esecutivo, debole espressione di coalizioni politiche da mantenere in piedi con continue mediazioni³⁴.

Nella medesima prospettiva si poneva la c.d. *conventio ad excludendum*³⁵, soluzione pragmatica "genialmente inventata"³⁶ in via convenzionale, per garantire la sicurezza assieme ai valori della democrazia. Essa elevava a sistema l'esclusione delle forze di sinistra dal solo esecutivo statale e la partecipazione delle stesse all'area di governo in

³⁰ Il riferimento è alla nota formulazione di A. LIJPHART, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (1984), tr. it. a cura di M. T. Brancaccio, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1988, 31 ss., elaborata nel corso di una comparazione tra le diverse modalità di organizzazione del processo politico in un regime democratico; l'accezione «consensuale», poi, è stata sostituita dall'A. a quella «consociativa» originaria, per meglio comprendere nella medesima specie quelle democrazie segnate da divisioni di tipo non tanto etnico-linguistico, religioso, o territoriale, bensì ideologico-culturale.

³¹ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Basta il referendum elettorale per chiudere la transizione istituzionale?*, in A. BARBERA e G. GUZZETTA (a cura di), *Il Governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2007, 475 ss.

³² Si v. per tutti: G.G. FLORIDIA e S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quad. cost.*, 1991, spec. 225 ss.; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984, 276 ss.

³³ E. CHELI, *La "centralità" parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 1981, 343 ss.

³⁴ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, *Il Consiglio dei Ministri*, Zanichelli, Bologna, 1994, 202 ss.

³⁵ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1970, 657.

³⁶ G. BOGNETTI, *Per una storia autentica e integrale della Costituzione*, cit., 44.

senso lato, “comprendente il parlamento, le magistrature e gli enti locali”³⁷. La riproducibilità democratica era così sancita dalla teoria delle «due maggioranze», che assicurava la necessaria compresenza di una maggioranza governativa e di una distinta maggioranza legislativa, da realizzarsi per mezzo di una ricerca del consenso su singole politiche e su specifici provvedimenti legislativi. Per tale via, nel mentre la politica estera rimaneva riservata alle forze governative, l’interpretazione della Costituzione era suscettibile di una rilettura in senso “progressista” ad opera di leggi, prassi amministrative, indirizzi giurisprudenziali ordinari e costituzionali³⁸.

La questione della mancata corrispondenza del meccanismo elettorale al contesto di riferimento ha poi contrassegnato la vigenza della c.d. *legge truffa* (L. n. 148/1953). Questa fu progettata dalle forze di maggioranza con lo scopo di assicurare la persistenza della coalizione governativa di centro anche nel caso di esiti elettorali non più all’altezza della vittoria democristiana del 18 aprile³⁹. E tuttavia proprio la consapevolezza del primato della politica quale fattore di coesione e stabilità sociale indusse De Gasperi a non ricorrere alla verifica delle schede elettorali all’esito delle consultazioni del 1953. Stante il nuovo meccanismo elettorale, il premio di maggioranza del 65% dei seggi non scattò per poco più di 55.000 voti, a fronte di oltre un milione e mezzo di schede bianche o nulle; egli, nondimeno, decise di non procedere alla relativa verifica, per evitare l’exasperazione delle tensioni e per salvaguardare l’unità del Paese⁴⁰.

2.2. – (segue): la svolta maggioritaria: il *Mattarellum*.

Quanto alla rispondenza al contesto storico-politico di riferimento del sistema elettorale del ‘93, altrimenti noto come *Mattarellum* (leggi nn. 276 e 277 del 1993), verrebbe da dire che la stessa (almeno negli auspici) sia stata *in re ipsa*. La legge fu scritta “sotto dettatura” della volontà popolare – per riprendere il monito del

³⁷ A. PIZZORUSSO, *Delegificazione e sistema delle fonti*, in *Foro it.*, 1985, V, 237; ID., *Impressioni sul rapporto del ministro Giannini sui problemi dell’amministrazione dello Stato*, in *Regioni*, 1980, 339; ID., *La sottocommissione per la delegificazione: realtà e prospettive*, in *Regioni*, 1985, 306 ss.

³⁸ G. BOGNETTI, *Per una storia autentica e integrale della Costituzione*, cit., 32.

³⁹ L. PALADIN, *Per una storia costituzionale*, cit., 110; nonché sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La fiducia e l’Italicum: dal “primato della politica” al “primato dei meccanismi elettorali”* in www.osservatorioaic.it, 2/2015.

⁴⁰ L. VIOLANTE, *Governare. Beati quelli che amministreranno la città con gli occhi dell’altro*, Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo, 2014, 43.

presidente Scalfaro al legislatore⁴¹. Il meccanismo elettorale fu definito sull'onda delle consultazioni referendarie dei primi anni '90, appositamente impiegate quale "grimaldello"⁴² per scardinare l'ormai degenerato «parlamentarismo integrale» e superare il sistema proporzionale ancora vigente⁴³.

Effettivamente i tempi erano ormai maturi per una svolta di tipo maggioritario, solo a considerare l'esaurimento storico dei precedenti fattori divisivi e l'emergere delle condizioni per una nuova composizione sociale. Sul piano socio-culturale il Paese aveva superato gran parte dei motivi di contrapposizione e conflitto fra classi e culture. L'omologazione culturale denunciata da Pasolini già nei primi anni '70⁴⁴ aveva finalmente livellato molte delle specificità nazionali, quasi a dimostrazione della consequenzialità fra processo di secolarizzazione e decenni di *edonismo mediatico*. Il tramonto delle ideologie universalistiche e la legittimazione materiale delle aspettative di un ceto medio in continua espansione, inoltre, avevano rafforzato quell'omogeneità sociale così essenziale al radicamento del diverso modello di democrazia maggioritaria⁴⁵.

Nella prospettiva tracciata si poneva il nuovo sistema elettorale. Questo presentava una commistione fra la componente maggioritaria del 75% dei seggi nei collegi uninominali e quella proporzionale, riguardante la quota residua nei collegi plurinominali. Esso era dunque configurabile come una sorta di *maggioritario distorto*⁴⁶, contenente una serie di difetti strutturali pur sempre compensati dai vantaggi storici dello scopo prefissato.

⁴¹ Si v. per tutti C. PINELLI, *Il ruolo del Presidente della Repubblica e le prospettive di riforma elettorale e istituzionale*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, 442 ss.

⁴² F. LANCHESTER, *La legislazione elettorale tra forma di Stato e forma di governo*, in D. CASTELLANO e G. CORDINI (a cura di), *L'incerta transizione. Riforme istituzionali e teoria giuridica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2000, 55.

⁴³ Il referendum elettorale sulla preferenza unica si svolse il 9 giugno 1991, registrando la partecipazione del 62,5% dell'elettorato e una maggioranza favorevole molto superiore al 90%; quello successivo sul sistema elettorale al Senato si svolse il 18 aprile 1993, con una partecipazione di circa il 77% degli elettori e una percentuale dei voti favorevoli di circa l'83%.

⁴⁴ P.P. PASOLINI, *Scritti corsari* (1975), Garzanti, Milano, 1990; ID., *Lettere luterane*, Einaudi, Torino, 1976; ID., *Il caos*, a cura di G.C. Ferretti, Editori Riuniti, Roma, 1995.

⁴⁵ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Alle origini della crisi «perfetta»: dal realismo della tolleranza all'astrazione dell'intolleranza*, in *Scritti in onore di Francesco Gabriele*, Cacucci, Bari, 2016, 967 ss.

⁴⁶ S. FABBRINI, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Laterza, Bari, 1994, 69.

Il correttivo proporzionale, infatti, aveva una funzione tranquillizzante e di garanzia riguardo alle formazioni politiche del Patto costituzionale. Esso era sostanzialmente volto a traghettare il sistema politico dall'assetto precedente oramai in disfacimento a quello ancora in divenire; era mirato a garantire la perdurante rappresentanza parlamentare dei partiti tradizionali ⁴⁷ in un contesto storico inedito, segnato dalle tensioni fra pressioni (internazionali e sociali) e resistenze (istituzionali) al cambiamento ⁴⁸. Insomma, era diretto a mantenere inalterata l'identità di ciascun partito, da rappresentare pedissequamente in Parlamento anche se a costo di centrifugare la tenuta della coalizione di afferenza.

E tuttavia, nella combinazione fra i due meccanismi elettorali l'uno squilibrava l'altro: nel mentre quello maggioritario tendeva ad aggregare le singole forze politiche in blocchi compatti e tendenzialmente omogenei, quello proporzionale tendeva a marcare le rispettive disomogeneità, disgregando il risultato perseguito. A farne le spese erano la coerenza e l'integrità della scelta dell'elettore ⁴⁹. Il ricorso al «voto strategico» o «utile», tipico del maggioritario, veniva a essere pregiudicato dalle ragioni del «voto identitario», tipico del proporzionale: l'uno, presupponeva la capacità dell'elettore di non sprecare la propria preferenza, informandosi e votando il candidato più competitivo e non quello preferito; l'altro, al contrario, induceva l'elettore a realizzare la seconda opzione, con un inevitabile aggravio della dispersione del consenso ⁵⁰.

A dispetto delle aspettative, dunque, l'effetto "taumaturgico" demandato al buon esito referendario ⁵¹ non si è mai realizzato. Alla precedente instabilità e frammentazione del sistema se n'è sostituita una diversa, che in pari modo ha scandito la successiva vita

⁴⁷ Sulla soggezione del Parlamento dell'epoca agli eventi esterni, S. LABRIOLA, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948 - 1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, 90.

⁴⁸ S. FABBRINI, *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 5 ss.

⁴⁹ A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 111; ID., *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, 139 ss.

⁵⁰ A. CERRI, *Alcune premesse ad un discorso sulle riforme elettorali*, in S. GAMBINO e G. RUIZ-RICO RUIZ (a cura di), *Forme di Governo. Sistemi elettorali Partiti politici: Spagna e Italia*, Maggioli, Rimini, 1996, 41 ss.; A. CHIARAMONTE, *L'effetto mancato della riforma maggioritaria: il voto strategico*, in S. BARTOLINI – R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario per caso. Le elezioni politiche del 1996*, Il Mulino, Bologna, 1997, 285 ss.; L. MORLINO, *Leggi elettorali e democrazia. Dalla comparazione sincronica a quella diacronica*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, 40.

⁵¹ S. TRAVERSA, *Prefazione*, in S. TRAVERSA e A. CASU (a cura di), *Il parlamento nella transizione*, Giuffrè, Milano, 1998, XIV.

politico-istituzionale⁵². I nodi irrisolti della crisi di regime del precedente assetto consociativo⁵³ sono transitati in quello maggioritario con un effetto degenerativo senza pari. Di qui la frammentazione e la localizzazione della rappresentanza parlamentare, con la conseguente e prevedibile instabilità governativa di seguito puntualmente realizzatasi.

2.3. – (segue): gli anni della «bulimia maggioritaria».

Nel contesto rappresentato, la «bulimia maggioritaria» dei partiti dominanti ha preso il sopravvento. Nella foga di realizzare un sistema a misura dei propri interessi immediati, questi hanno progressivamente rinnegato ogni riferimento al corpo sociale. Hanno perseguito il solo obiettivo di sovrarappresentare la forza di minoranza più suffragata, così da assicurare alla stessa il duplice premio “di maggioranza” e “di governabilità”, anche se al prezzo di provocare lo scollamento dell’impianto elettorale dal quadro costituzionale.

2.3.1. – (segue): il Porcellum.

Emblematica, anzitutto, è la legge n. 270 del 2005, altrimenti nota come *Porcellum* in virtù delle relative distorsioni scientemente programmate ai danni del sistema democratico⁵⁴. La legge prevedeva un sistema (solo apparentemente) proporzionale con un doppio “correttivo”: verso l’alto, attraverso la previsione di un premio di maggioranza di 340 seggi, pari a circa il 55% del totale, a favore della lista o coalizione vincitrice; e verso il basso, attraverso la previsione di variegiate soglie di sbarramento, differenziate a seconda dell’adesione o meno di un partito a una coalizione elettorale.

⁵² F. LANCHESTER, *L’innovazione istituzionale forzata: il referendum abrogativo tra «stimolo» e «rottura»*, in ID. (a cura di), *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, Bulzoni, Roma, 1992, 152.

⁵³ F. LANCHESTER, *L’innovazione istituzionale nella crisi di regime*, Bulzoni, Roma, 1996.

⁵⁴ Il fortunato neologismo fu coniato da G. SARTORI (*Il «porcellum» da eliminare. La legge elettorale e i due referendum*, in *Corriere della Sera*, 1 novembre 2006), il quale, quasi a conferire un’immeritata legittimazione scientifica alla legge, latinizzò l’infelice espressione all’epoca adoperata dal ministro proponente, Roberto Calderoli: “glielo dico francamente, l’ho scritta io ma è una porcata. Una porcata fatta volutamente per mettere in difficoltà una destra e una sinistra, che devono fare i conti col popolo che vota” (CALDEROLI: “*La legge elettorale? L’ho scritta io, ma è una porcata*”, in *Repubblica*, 15 marzo 2006).

Si trattava di correttivi pienamente compatibili con il sistema proporzionale, solo a considerare le analoghe forme di sbarramento rinvenibili negli altri sistemi proporzionali allora vigenti. Essi erano intesi tanto a garantire la maggioranza dei seggi alla parte risultata vincitrice delle elezioni, quanto a incentivare le aggregazioni e a scoraggiare la frammentazione, in modo da contrastare l'accesso alla rappresentanza ai c.d. partiti-scheggia (*Splitterparteien*). Il tutto, per l'appunto, al fine di favorire la complessiva stabilità della coalizione di maggioranza assegnataria del premio di 340 seggi (con beneficio della tenuta governativa) e degli schieramenti d'opposizione (tendenzialmente ridotti nel numero). E anzi, proprio l'insistenza di correttivi così articolati e invasivi, aveva fatto dubitare della reale proporzionalità del nuovo sistema⁵⁵.

A ben vedere, tuttavia, gli obiettivi perseguiti dalla legge erano tutt'altro che assicurati dall'impianto elettorale. A risaltare negativamente non era soltanto il prezzo politico-costituzionale dell'assegnazione di un premio maggioritario in assenza di qualsivoglia soglia di accesso; previsione, questa, suscettibile di provocare - come puntualmente sanzionato dalla Consulta - sia l'"*eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa*"⁵⁶, sia l'"*eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica [...] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto [...]*"⁵⁷. Più ancora, a stridere fortemente era l'irragionevolezza del disegno complessivo e la mancanza di proporzionalità fra il sacrificio imposto e l'esito conseguibile. L'obiettivo di assicurare la stabilità governativa con un meccanismo premiale senza soglia, infatti, si prestava a un duplice limite: per un verso, era tale da 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 [...]*"⁵⁸; per altro

⁵⁵ Il sistema era stato variamente qualificato non solo come *proporzionale con sistema bipolare* (A. D'ANDREA, *Partiti politici ed evoluzione della forma di governo nell'ordinamento italiano*, in www.forumcostituzionale.it, 2006), ma come *non maggioritario* (A. GIGLIOTTI, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006), se non proprio come *maggioritario di coalizione*, da collocare nella famiglia dei sistemi *maggioritari plurinominali con rappresentanza delle minoranze* (A. AGOSTA, *Audizione in ordine all'interpretazione dell'art. 17 del decreto legislativo n. 533 del 1993*, in Senato della Repubblica, Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, Comitato inquirente per il Piemonte, 28 novembre 2006).

⁵⁶ Già C. cost., nn. 15 e 16 del 2008, nonché n. 13/2012.

⁵⁷ C. cost., n. 1/2014, § 3.1.

⁵⁸ *Ibidem*.

verso, restava pur sempre evanescente, in quanto condizionato dall'aleatorietà della sommatoria dei premi regionali validi per l'elezione del Senato ⁵⁹.

La legge, in altri termini, pur favorendo la conformazione bipolare dell'assetto politico, tanto da ricevere una duplice e alternativa applicazione in senso prima proporzionale e poi maggioritario ⁶⁰, poneva subdolamente le condizioni per rendere ingovernabile l'indirizzo politico della forza vincitrice. Operando *ex post* e rendendo scientemente precaria la stabilità governativa, essa pregiudicava la forma di governo parlamentare; assegnava alla forza beneficiaria del premio di maggioranza nient'altro che una *polpetta avvelenata*, tale da non consentire alla stessa di esercitare effettivamente quel mandato di governo lucrato con un'illegittima sovrarappresentazione elettorale. Di qui, per l'appunto, l'epiteto di *Porcellum* meritoriamente assegnato alla stessa.

2.3.2. – (segue): *l'Italicum*.

E tuttavia, nonostante le plateali illegittimità rilevate dalla Consulta nel meccanismo elettorale del 2005, quello successivo non se ne è discostato. La legge n. 52 del 2015, altrimenti nota come *Italicum*, rappresentava un'evoluzione *in peius* di quella precedente, avendo assunto lo schema di un *Porcellum camuffato* ⁶¹ di seguito prevedibilmente sanzionato dalla Consulta. Sicché strideva in modo beffardo il relativo neologismo coniato dall'esecutivo: ideato allo scopo di celebrare le virtù italiche nella definizione di un modello esibito come inedito e risolutivo (*“Se ci rivediamo tra cinque anni con la legge elettorale provata e sperimentata, vedrete che quella legge elettorale sarà copiata da mezza Europa”*) ⁶², esso finiva per simboleggiare lo stato d'inesorabile declino del sistema nazionale, reso ostaggio della crisi della politica.

⁵⁹ Come poi ha sanzionato la Consulta, la legge produceva *“una somma casuale dei premi regionali”*, tale da *“finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea [...]”*, *ivi*, § 4.

⁶⁰ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Verso la «Terza Repubblica»? Gli effetti della svolta maggioritaria del 2008 e l'esigenza di nuove forme d'integrazione*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene, Napoli, 2008, 2227 ss., ora anche in www.federalismi.it, n. 20/2008.

⁶¹ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Del Porcellum “camuffato”*, in www.confrontocostituzionali.eu, 12 maggio 2015.

⁶² M. RENZI, *Chi parla di deriva autoritaria è pigro, Italicum ce lo copierà mezza Europa*, in *Il Sole 24 ore*, 23 marzo 2015.

Astrattamente la legge prevedeva un doppio turno elettorale, limitato alla competizione fra liste di partito e non già di coalizione: il primo turno era esteso a tutte le formazioni politiche ed era finalizzato ad assegnare alla lista vincitrice con almeno il 40% dei voti validi un premio del 15% dei seggi, tale da beneficiare del 55% dei seggi della Camera dei Deputati; il secondo turno era subordinato al mancato raggiungimento di tale soglia premiale ed era limitato al ballottaggio fra le due liste più votate, al fine di assicurare a quella vincente il medesimo premio di 340 seggi anche se in assenza di una soglia minima di voti.

E tuttavia, applicato a un sistema politico quantomeno tripolare, tale da rendere improbabile per qualunque lista il superamento della soglia premiale del 40% dei voti validi, il primo turno appariva privo di una connotazione autonoma; piuttosto, sembrava solamente finalizzato a garantire l'espletamento di un successivo turno di ballottaggio senza soglia premiale. In tal senso, operava alla stregua di un mero artificio di meccanica elettorale, finalizzato ad aggirare i vincoli di legittimità della sent. n. 1/2014.

Rispetto a un primo turno *farlocco*, fasullo e *inutiliter dato*, il secondo turno era funzionale a consentire al vincitore della competizione l'assegnazione di un premio potenzialmente illimitato; un premio suscettibile di lievitare dal 15% del primo turno a percentuali imprevedibili a seconda del numero dei voti ottenuti e delle astensioni registrate. In tal senso la riforma era volta a ripristinare *ope legis* il precedente assetto bipolare, vanificando il ruolo del terzo competitore e trasformando – ancora una volta – la minoranza politica più votata nella forza parlamentare di maggioranza assoluta.

Ed è proprio questo il punto: l'*Italicum* arrivava dove il *Porcellum* non aveva osato. Se quest'ultimo si era soffermato a minare dall'interno i presupposti della stabilità governativa, senza intaccare la realtà politica del Paese, non faceva altrettanto la riforma del 2015. Questa perseguiva un'operazione opposta: nel mentre assicurava la stabilità governativa del partito vincitore, faceva *piazza pulita* del terzo incomodo, mantenendo al contempo serrate nelle segreterie dei partiti le nomine dei parlamentari. Più che fornire una *polpetta avvelenata* alla forza vincente, come la legge precedente, essa era volta ad *avvelenare* la stessa competizione elettorale, agendo *ex ante* e garantendo la governabilità del partito di più forte minoranza. In tal senso, per l'appunto, costituiva l'evoluzione *in peius* del precedente modello elettorale.

Il tutto aggravato da un metodo di approvazione mai sperimentato nella misura realizzata. La scelta delle forze di maggioranza di penalizzare le prospettive elettorali delle opposizioni, è stata accompagnata da una pari penalizzazione delle relative attribuzioni parlamentari. Forzando oltre ogni limite la volontà delle Camere, queste sono state umiliate con scelte procedurali che hanno inaugurato gravi precedenti nella prassi parlamentare in materia elettorale (sostituzione in Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati di maggioranza dissenzienti, approvazione di un emendamento della maggioranza preclusivo di quelli già presentati dalle minoranze, voto di fiducia per l'approvazione della legge) ⁶³.

Inevitabile la sanzione d'illegittimità costituzionale puntualmente comminata. La Consulta ha evidenziato quanto già le audizioni parlamentari avevano inutilmente eccepito ⁶⁴. Ha riscontrato nel meccanismo di ballottaggio "*un effetto distorsivo analogo*" a quello già previsto dalla legge previgente e, di rimando, una "*eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa*". Per tale via, ha sanzionato la perseguita "*sproporzionata divaricazione*" tra la composizione della Camera e la volontà dei cittadini, anche perché suscettibile di provocare una "*radicale riduzione dell'offerta politica*" ⁶⁵, destinata a ripristinare *ope legis* il precedente assetto bipolare.

2.4. – (segue): il Rosatellum-bis e il meccanismo del Mattarellum al contrario.

Eppure, nonostante le ripetute dichiarazioni d'illegittimità verso leggi destinate a sovrarappresentare le capacità elettorali delle firme politiche dominanti, il legislatore del 2017 ha perseverato nella medesima prospettiva; ha così adottato una nuova legge elettorale *penalizzando* (nel metodo di approvazione) e *per penalizzare* (nel merito perseguito) le medesime forze politiche artefici delle altre due.

La legge elettorale 3 novembre 2017, n. 165, ha fatto seguito a un accordo politico tra Partito democratico, Forza Italia, Lega) e una forza minore rimasta prima estranea,

⁶³ Sulla cui ricostruzione: G. MAESTRI, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in www.nomos-leattualitadediritto.it, n. 2/2017, 21 ss.; A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2017, 15 ss..

⁶⁴ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla proposta di legge, recante disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*, Camera dei Deputati, Commissione affari costituzionali, 14 aprile 2015, ora anche in www.osservatorioaic.it, n. 1/2015.

⁶⁵ C. cost., n. 35/2017, § 9.2 del *Considerato in diritto*.

Alleanza popolare. L'accordo, denominato *Rosatellum-bis* dal nome del capogruppo del PD, Ettore Rosato, artefice anche di una precedente, ha riguardato il testo e persino il "timing parlamentare" dell'iter legislativo, così da includere le eventuali forzature parlamentari di seguito effettivamente realizzate. Il risultato conseguito, tuttavia, è subito parso viziato (quantomeno) dalle contingenze politiche poste all'origine del relativo accordo, al punto da far considerare la legge appena promulgata come una *legge-ponte*, necessariamente destinata a essere utilizzata una sola volta in occasione dello scioglimento della XVII legislatura, per essere poi modificata con una disciplina più coerente e adeguata agli scopi prefissati ⁶⁶.

Quanto al merito, per la prima volta la legge ha introdotto un sistema elettorale comune a entrambe le Camere. Si tratta di un sistema *misto*, che presenta al contempo un'impostazione in senso proporzionale e un correttivo in senso maggioritario. Da tale punto di vista la legge segna una radicale cesura con i meccanismi dell'ormai trascorsa (e incompiuta) democrazia maggioritaria: da un lato, non è più previsto il premio di maggioranza presente nelle ultime due leggi elettorali (*Porcellum* e *Italicum*), anche se in modo variamente illegittimo a motivo della procurata "eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa" ⁶⁷; dall'altro, risulta attenuata (al limite della sostanziale vanificazione) la componente maggioritaria uninominale presente in modo dominante nelle passate leggi nn. 276 e 277 del 1993 (*Mattarellum*). E infatti, se in queste ultime l'effetto maggioritario discendeva in vario modo dall'assegnazione del 75 per cento dei seggi nei collegi uninominali, nella nuova disciplina la componente uninominale è limitata ad appena il 36,8 per cento dei seggi con una conseguente prevalenza della restante componente proporzionale. Sicché il numero dei seggi uninominali con la formula della maggioranza relativa è complessivamente di 232 alla Camera e di 116 al Senato, a fronte del più corposo numero da ripartire in via proporzionale, rispettivamente di 386 e di 193.

La legge prevede poi una duplice soglia di sbarramento: del 3 per cento dei voti validi a livello nazionale per ciascuna lista singola o coalizzata (con eccezioni per le aree in

⁶⁶ S. CECCANTI, *Legislazione elettorale. Italia. Una nuova legge-ponte nella transizione che prosegue*, in www.forumcostituzionale.it, 26 ottobre 2017, 5 ss.; C. FUSARO, *Audizione sul d.d.l. n. 2941*, I Commissione, Senato della Repubblica, 19 ottobre 2017, 15; ID., *Il progetto Rosato-Fiano approvato dalla Camera dei deputati il 12 ottobre 2017*, in *Astrid rassegna*, n. 14/2017, 21.

⁶⁷ C. cost., n. 1/2014, § 3.1, e n. 35/2017, § 9.2.

cui siano presenti minoranze linguistiche); e del 10 per cento dei voti validi per le coalizioni costituite in modo omogeneo sul territorio nazionale (con almeno una delle liste collegate sopra la soglia del 3%). A queste ultime è poi riconosciuta la possibilità di utilizzare i voti ottenuti dalle liste collegate rimaste sottosoglia, purché con una percentuale superiore all'1 per cento a livello nazionale. Quanto poi ai singoli candidati, la legge dispone il sistema delle «liste bloccate». Questo consiste nella sottrazione all'elettore della scelta del candidato da votare nel collegio plurinominale, compensata tuttavia dalla previsione di un elenco di nominativi numericamente esiguo (2-4 candidati alla Camera, 2-8 al Senato) ⁶⁸, così da consentire quella relativa conoscibilità e valutabilità prescritta dalla Consulta ⁶⁹.

E così, parafrasando la qualifica di *maggioritario distorto* ⁷⁰ riconosciuta al sistema elettorale del '93, verrebbe da dire che la nuova legge realizza una sorta di *proporzionale distorto*, la cui ragion d'essere, tuttavia, appare quantomeno dubbia.

Nel nuovo sistema, infatti, il correttivo maggioritario ha una differente valenza rispetto al passato. La funzione esercitata dalla quota uninominale non è esauribile nell'effetto di tipo psicologico proprio del «voto utile» ⁷¹, né tantomeno è risolutiva ai fini della costituzione di una stabile maggioranza di governo; piuttosto, è mirata a caratterizzare il preminente meccanismo proporzionale, così da penalizzare i partiti non collegati e da favorire le coalizioni elettorali appositamente predisposte, consentendo alle stesse di massimizzare il numero dei seggi a disposizione delle liste collegate. Essa, in altri termini, configura il nuovo sistema alla stregua di un *Mattarellum* al contrario: non già tentativamente orientato a contemperare le ragioni della politica con quelle della governabilità, bensì abilmente attrezzato a favorire esclusivamente gli obiettivi contingenti della tattica partitica ed elettorale.

Dirimente, al riguardo, è l'espedito del voto congiunto. Esso vincola l'elettore all'unicità di voto per entrambi i circuiti rappresentativi, facendo in modo che la preferenza per il candidato del collegio uninominale implichi necessariamente (in via

⁶⁸ D.P.R. n. 361 del 1957, art. 18-bis, comma 3; d. lgs. n. 533 del 1993, art. 1, comma 2.

⁶⁹ C. cost., n. 1/2014, § 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁷⁰ S. FABBRINI, *Quale democrazia*, cit., 69.

⁷¹ Riconosce una valenza “non solo matematic[a] ma anche di tipo psicologico” al correttivo maggioritario in esame S. CECCANTI, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*, in www.federalismi.it, n. 20/2017, 9; analogamente B. CARAVITA, *Sul disegno di legge in materia elettorale*, in www.federalismi.it, n. 20/2017, 4.

espressa o quantomeno presuntiva) quella per i candidati del collegio plurinominale, appositamente «bloccati» nelle liste singole o coalizzate di riferimento. In tal modo, tuttavia, è destinato a contaminare gli effetti del «voto utile» con quelli del «voto identitario», trasferendo gli uni dalla componente maggioritaria a quella proporzionale e viceversa. Il tutto, ponendo in essere un trasferimento *spurio*, tale da distorcere le ragioni di entrambi i meccanismi elettorali e da coartare la libera volontà dell'elettore, senza tuttavia assicurare una qualche certezza al relativo esito politico e istituzionale ⁷². Quanto al trasferimento degli effetti del «voto identitario» dalla componente proporzionale a quella maggioritaria, esso può risolversi a beneficio del candidato del collegio uninominale solamente nel caso in cui quest'ultimo sia espressivo di una forza politica non coalizzata. In tal caso, l'eventuale scarsa competitività del medesimo candidato e la conseguente relativa incapacità di sollecitare il ricorso al «voto utile» possono trovare un adeguato sostegno nelle preferenze *identitarie* attribuite alla lista di riferimento nel collegio plurinominale.

Per contro, quanto al trasferimento degli effetti del «voto utile» dalla componente maggioritaria a quella proporzionale, i vantaggi sono molteplici e tutti a beneficio delle coalizioni elettorali.

Anzitutto, la competitività fra le coalizioni è tale da rafforzare il consenso verso i relativi candidati del collegio uninominale. Questi ultimi, in ragione del meccanismo del voto congiunto e del conseguente legame con la coalizione di riferimento, assumono la connotazione di «una sorta di *supercapalista* valido per ciascuna delle liste collegate» ⁷³. Ciò a ulteriore conferma di quanto rilevato da Roberto D'Alimonte, a proposito del fatto che «Tutti i candidati e tutti gli eletti saranno decisi dalle segreterie

⁷² In senso variamente critico: A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in www.osservatorioaic.it, n. 3/2017, 5; M. ESPOSITO, *Col Rosatellum il Parlamento non serve più: l'ultima "genialata" di Matteo & Silvio*, in www.ilsussidiario.net, 8 novembre 2017; L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale. Audizione davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato*, 19 ottobre 2017, in www.nomos-leattualitadedeldiritto.it, n. 3/2017; M. VOLPI, *Riforma elettorale, al peggio non c'è fine*, in *Il Fatto quotidiano*, 28 settembre 2017; G. ZAGREBELSKY, *I diseredati della politica*, in *La Repubblica*, 14 ottobre 2017; V. ONIDA, *La legge elettorale mista*, in *Corriere della Sera*, 27 settembre 2017; ID., *Finalmente il Parlamento si è mosso. Testo costituzionale*, *ivi*, 9 ottobre 2017. Declassano invece dal piano della legittimità a quello del merito i profili di criticità variamente eccepiti: S. CECCANTI, *Legislazione elettorale*, cit., 9; ID., *Legge elettorale: i rischi di "benaltrismo costituzionale" nei ricorsi*, in www.nomos-leattualitadedeldiritto.it, n. 3/2017; C. FUSARO, *Audizione*, cit; 9; N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana*, cit., 25 ss.

⁷³ C. FUSARO, *Audizione*, cit., 11.

di partito, cioè dai leader”⁷⁴; rilievo, questo, ulteriormente aggravato dall’assenza di regole di democrazia e trasparenza con cui sono state concretamente selezionate le candidature all’interno dei partiti in occasione delle elezioni del 2018⁷⁵. I candidati dell’uninomiale, per tale via, risultano destinatari della rendita di posizione derivante dalla competizione con le altre coalizioni, tale da poter lucrare le preferenze attribuite a tutte le liste collegate.

Un’analoga dinamica può poi riguardare i candidati dei collegi plurinominali. Una volta inseriti dalle segreterie di partito nelle liste «bloccate» collegate alla coalizione e così catapultati nei più disparati collegi elettorali indipendentemente dal relativo legame col territorio interessato, essi divengono parimenti destinatari della rendita di posizione derivante dalla competizione con le altre coalizioni. Il voto di favore chiesto all’elettore eventualmente frustrato dall’imposizione partitica di un candidato territorialmente non gradito, per tale via, viene sostenuto dal senso di *utilità* riconosciuto allo stesso di concorrere col proprio voto al buon esito della competizione elettorale.

Per non dire che, nel caso in cui l’elettore decida di riservare il proprio voto solamente al candidato uninominale e non anche a quelli «bloccati» in una delle liste della coalizione, una tale riserva non incide ai fini del calcolo dei voti attribuibili alle liste coalizzate. La legge, infatti, precisa che tale voto sia nuovamente calcolato e ripartito tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna delle stesse nel medesimo collegio; ciò applicando un sistema pari a quello istituito per la distribuzione dell’8 per mille dell’IRPEF alle confessioni religiose⁷⁶.

Del resto, un beneficio parzialmente analogo a favore delle medesime liste «bloccate» è quello che consente alle stesse di lucrare i voti già attribuiti alle altre liste della medesima coalizione di appartenenza, ove rimaste sottosoglia con una percentuale

⁷⁴ R. D’ALMONTE, *Doppio turno per superare l’incertezza*, in *Il Sole 24 ore*, 24 settembre 2017.

⁷⁵ G. TARLI BARBIERI, *Politiche e regionali, sistemi a confronto: la complessità disaffeziona gli elettori*, in *Atlante elettorale* – 2 febbraio 2018.

⁷⁶ Sistema introdotto dall’art. 47 della legge n. 222 del 20 maggio 1985, in base al quale anche l’otto per mille del gettito fiscale di chi non effettua l’opzione per la relativa destinazione è ripartito tra i soggetti beneficiari in proporzione alle scelte espresse. Con differenti accenti su tale analogia: A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis*, cit., 26. In senso critico si v. altresì: A. D’ANDREA, *Legge elettorale: il doppio effetto di una sola scheda e un solo voto*, in www.lacostituzione.info, 14 novembre 2017; G.M. SALERNO, *Ecco perché la Consulta boccherà anche questa legge elettorale*, in www.ilsussidiario.net, 15 ottobre 2017.

superiore all'1 per cento dei voti validi. In tal caso la legge prevede che i voti così ottenuti siano trasferiti nella cifra elettorale dell'intera coalizione, così da essere ripartiti proporzionalmente fra le liste restanti ⁷⁷.

2.4.1. – (segue): un apparente «ritorno al passato».

Eppure, a fronte della definizione di un meccanismo elettorale dettagliato al punto da preventivare molte delle possibili contrarietà applicative ⁷⁸, resta il dubbio di fondo sulla relativa ragion d'essere.

Per un verso, quanto alla cesura con i passati sistemi dell'incompiuta democrazia maggioritaria, appare chiara la prospettiva perseguita. Una volta constatata la difficoltà parlamentare di licenziare un meccanismo d'impronta nuovamente maggioritaria e (possibilmente) conforme alle variegate prescrizioni della Consulta, i partiti proponenti hanno optato per l'ipotesi alternativa più piana e percorribile: quella di favorire un *ritorno al passato* per mezzo di un meccanismo d'impronta nuovamente proporzionale; un meccanismo capace di assicurare loro una rappresentanza diversamente improbabile in ragione sia del carattere quantomeno tripolare del sistema politico vigente, sia dell'ostilità diffusa in tanta parte dell'elettorato verso i partiti tradizionali. Rientra in tale prospettiva la scelta manifestata dalla legge di favorire le coalizioni elettorali a discapito delle liste singole, così da consentire alle liste collegate di massimizzare il numero dei seggi a disposizione.

Da tale punto di vista, per inciso, è da rimarcare una significativa linea di continuità fra il testo del *Rosatellum-bis* e il disegno di legge presentato in Senato pochi giorni prima a firma del sen. Mazzoni del gruppo ALA (Alleanza Liberalpopolare Autonomie) ⁷⁹;

⁷⁷ E ciò anche se a costo di far fruttare seggi a una lista nemmeno inclusa nella coalizione rappresentata nella scheda elettorale del collegio di riferimento, considerato che il trasferimento del voto avviene pur sempre a livello nazionale e a favore di tutte le liste coalizzate tra loro, così L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale*, cit., 4.

⁷⁸ E' invece rimasta scoperta la questione della raccolta delle firme dei partiti non rappresentati in Parlamento ma intenzionati ad aderire a una coalizione, su cui: R. BIN, *La sottoscrizione delle liste: i radicali hanno ragione, ma la colpa è della legge*, in www.lacostituzione.info, 2 gennaio 2018; S. CURRERI, *La sottoscrizione delle liste: una possibile "uscita di sicurezza" a tutela della democrazia*, in www.lacostituzione.info, 3 gennaio 2018.

⁷⁹ Come accennato, la proposta del *Rosatellum* è stata depositata alla I Commissione della Camera il 21 settembre 2017, nel mentre il 19 settembre 2017 è stato comunicato alla Presidenza del Senato il d.d.l. Mazzoni, *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato*

disegno altrimenti noto come *Verdinellum*, a motivo del significativo apporto fornito dal sen. Denis Verdini, già ispiratore con Roberto D'Alimonte della precedente legge n. 52/2015⁸⁰. Lo stesso Verdini, del resto, ha poi rivendicato in Aula le ascendenze di una tale continuità (“*Dicono che la legge sia figlia mia, il che non mi dispiace, però direi che forse è nipote, perché era un’idea che è stata poi sviluppata*”) ⁸¹; e ciò in considerazione delle differenze minimali intercorrenti fra quel disegno e la successiva legge in ordine alla percentuale del correttivo maggioritario (50% e non 36,8%) e alla soglia di sbarramento (1% e non 3%) ⁸².

Per altro verso, tuttavia, a ben considerare il funzionamento del nuovo meccanismo, risalta la sproporzione fra i mezzi approntati, l’obiettivo prefissato e il risultato conseguibile; vale a dire, fra la mole di espedienti di meccanica elettorale messi in cantiere (correttivo maggioritario, voto congiunto, transito dei voti dalla lista sottosoglia superiore all’1% a quelle collegate oltre il 3%, ecc.), lo scopo di favorire le coalizioni elettorali a discapito delle liste singole e, infine, l’esiguità del complessivo impatto sul sistema istituzionale (stabilità governativa) e politico (coesione dell’eventuale maggioranza parlamentare derivante dalla coalizione più suffragata).

A risaltare non è solo la rimarcata difficoltà di assicurare alla minoranza più votata la maggioranza dei seggi parlamentari. Per conseguire un simile risultato, infatti, occorrerebbe il raggiungimento da parte di uno dei contendenti, alternativamente, del 40 per cento dei seggi proporzionali, cui aggiungere il 70 per cento di quelli maggioritari (per un totale alla Camera di 371 seggi); ovvero del 55 per cento dei seggi

della Repubblica, nonché delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali, A.S. XVII Legislatura — n. 2905.

⁸⁰ M. PARISI, *Il Patto del Nazareno*, cit, spec. 33 e 49 ss.

⁸¹ A.S. XVII Legislatura, res. sten., 26 ottobre 2017, n. 906, 14.

⁸² I criteri indicati dal d.d.l. Mazzoni erano i seguenti: “*a*) elezione della metà dei componenti la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica tramite collegi uninominali a turno unico e dell’altra metà tramite sistema proporzionale; *b*) selezione degli eletti della quota proporzionale tramite liste bloccate di non meno di tre e non più di sei candidati da presentare in collegi plurinominali; *c*) possibilità di stringere alleanze preelettorali; *d*) soglia di sbarramento per l’accesso alla ripartizione proporzionale dei seggi fissata all’1 per cento sia per le liste coalizzate sia per quelle non collegate; *e*) eventuale premio di governabilità per la lista o coalizione più votata fissato in 90 seggi per la Camera dei deputati e in 45 seggi per il Senato della Repubblica; *f*) votazione, per ogni Camera, su un’unica scheda – configurata sul modello di quella attualmente in uso per l’elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con oltre quindicimila abitanti – con l’indicazione dei nomi dei candidati nel collegio uninominale e nel collegio plurinominali” (*ivi*).

maggioritari, cui aggiungere la percentuale straordinariamente elevata del 50 per cento dei seggi proporzionali (per un totale sempre alla Camera di appena 321 seggi) ⁸³.

Più ancora, a rilevare è la provvisorietà ontologica (prima ancora che strutturale) del soggetto beneficiario dei vantaggi perseguiti. Le coalizioni elettorali favorite dalla legge, infatti, altro non sono che mere *coalizioni-cartello* ⁸⁴, discordanti e disomogenee in tutto fuorché nell'avversione (quantomeno apparente) verso la coalizione concorrente. Esse non hanno né un programma né un capo in comune ⁸⁵, posto che ciascuna delle liste collegate è tenuta a depositare un programma individuale con l'indicazione del proprio capo, indipendentemente dalla condivisione di un programma di governo comune e di un nominativo unitario da «candidare» alla Presidenza del Consiglio; con la paradossale conseguenza di competere unitariamente per il governo del Paese, mantenendo però programmi e *leader* distinti e anche in contrasto gli uni con gli altri ⁸⁶.

⁸³ R. D'ALIMONTE, *Coalizioni, percentuali e seggi: il «pallottoliere» del Rosatellum*, in *Il Sole 24 ore*, 15 ottobre 2017. Parimenti significativo è lo studio di M. VALBRUZZI e R. VIGNATI (Istituto Carlo Cattaneo), *Regole incerte, elettori mobili e partiti disorientati. quale sarà il prossimo scenario politico-elettorale?*, realizzato per il Convegno *Open Gate Italia* 18 ottobre 2017, in www.cattaneo.org. Per contro, è stato pure rilevato da S. VASSALLO (*Rosatellum, i numeri lo dimostrano: con il 38-39% una maggioranza è possibile*, in *La Repubblica*, 11 gennaio 2018), che laddove si dovesse creare un orientamento abbastanza chiaro dell'elettorato a favore di uno dei tre poli, e cioè ove uno dei tre poli arrivasse al 38-39% dei voti distanziando di circa 9 punti percentuali su base nazionale il secondo, sarebbe piuttosto probabile il conseguimento a suo favore della maggioranza assoluta dei seggi; nel mentre, ove la distanza fosse minore, il sistema elettorale darebbe un piccolo "premio" alla minoranza più votata, rendendo chiaro intorno a quale forza politica si debba formare un eventuale governo di coalizione.

⁸⁴ L'espressione non è utilizzata nel senso tecnico con cui è stata conosciuta negli anni '90 da R.S. KATZ e P. MAIER, per rappresentare l'evoluzione dei modelli di partito e l'attuale fase in cui "i partiti sono società di professionisti e non associazioni di e per i cittadini"; società tali da monopolizzare il mercato elettorale e da ridurre "l'essenza della democrazia nella capacità degli elettori di scegliere da un menu fisso di partiti politici", legittimati per tale via "ad accampare il diritto ad occupare cariche pubbliche" (ID., *Cambiamenti dei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party* (1995), ora anche in L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito. Il «cartel party» e oltre*, Il Mulino, Bologna, 2006, spec. 49 ss.). Piuttosto, essa è intesa nel significato letterale dei termini impiegati, quale accordo elettorale fra partiti, al fine di ottenere più seggi parlamentari senza la necessità di formare una struttura partitica comune e permanente (in tal senso, si v.: L. BARDI, *Arena elettorale e dinamiche parlamentari nel cambiamento del sistema partitico italiano*, *ivi*, 273 ss.; P. IGNAZI, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 216).

⁸⁵ A. D'ANDREA, *Perché non conviene ai partiti indicare il candidato premier prima del voto*, in www.lacostituzione.info, 13 gennaio 2018.

⁸⁶ A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis*, cit., 5; A. D'ANDREA, *La coalizione? Uno specchietto per allodole*, in www.lacostituzione.info, 29 novembre 2017; F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in www.osservatorioaic.it, 3/2017, 12.

Come ha stigmatizzato D'Alimonte: “*alleati sì, ma anche separati*”⁸⁷. Il rilievo è poi aggravato dal riproporsi della tensione che già aveva penalizzato il *Mattarellum*, fra due sistemi contemporaneamente volti ad aggregare (componente maggioritaria uninominale) e a disaggregare (componente proporzionale plurinominale) le liste confluenti nelle medesime coalizioni elettorali.

Di qui, per l'appunto, l'interrogativo di fondo sulla ragion d'essere di un sistema semi-proporzionale, congegnato in modo da non rispondere né alle necessità dell'aggregazione e della trasparenza della contesa elettorale, né alla stabilità governativa.

Se mai – ed è questo il problema – un sistema di tal fatta si presta a una differente lettura e a un diverso impiego. Esso può far valere la propria effettiva ragion d'essere non *prima*, ma *dopo* la consultazione elettorale. Nel caso (più che verosimile) del mancato conseguimento della maggioranza dei seggi parlamentari di una delle liste o coalizioni concorrenti, esso è tale da consentire alle forze politiche già collegate, di affrancarsi dalla coalizione di riferimento senza alcuna conseguenza sul piano della responsabilità politica (attesa l'evanescenza dei vincoli di coalizione e l'assenza di alcuna sanzione). Dette forze, pertanto, dopo avere beneficiato dell'incremento di seggi dovuto alla sovrarappresentazione coalizionale della propria consistenza, sono titolate a riguadagnare la propria originaria (e mai svanita) individualità, così da poter giocare un ruolo autonomo e trasversale rispetto ai precedenti schemi elettorali nella trattativa per la formazione del nuovo governo⁸⁸

Nell'assicurare ai partiti già coalizzati la possibilità di un'assoluta trasversalità politica, trova dunque effettiva giustificazione il diverso apporto dei due meccanismi elettorali nel medesimo sistema: l'uno, con riguardo alla quota maggioritaria del 36,8%, finalizzato a caratterizzare la previa contesa elettorale, così da far lucrare alle liste collegate i vantaggi derivanti dal voto congiunto; l'altro, con riguardo alla quota proporzionale del 63,2%, finalizzato a caratterizzare la successiva fase parlamentare,

⁸⁷ R. D'ALIMONTE, *Doppio turno per superare l'incertezza*, cit., In senso analogo ha chiosato la rivista dei gesuiti: «Uniti durante le elezioni, separati e lontani nel corso della legislatura» (F. OCCHETTA S.I., *Nota politica sulla legge elettorale*, in *La Civiltà Cattolica*, 2017, IV, 559).

⁸⁸ A. D'ANDREA, *Legge elettorale: il doppio effetto di una sola scheda*, cit.; M. VILLONE, *L'antivirus si chiama proporzionale*, in *Il Manifesto*, 6 ottobre 2017.

così da consentire ai partiti già sovrarappresentati un ruolo primario nella trattativa per la composizione del governo.

A tale ultimo fine, del resto, giova il ruolo dei parlamentari eletti con i «listini bloccati» nei collegi plurinominali, in quanto singolarmente vincolati non già alla coalizione genericamente intesa, bensì al *leader* di partito di riferimento quale vero e unico artefice della relativa nomina. Di talché, sia pure all'esito di un differente sistema elettorale, resta attuale la critica espressa da Beniamino Caravita verso il precedente progetto di legge, posto che anche nel nuovo Parlamento "lo spazio delle scelte dell'elettore [è destinato a confermarsi] ridottissimo, limitandosi alla scelta del partito e poco potendo intervenire sulle scelte dei propri rappresentanti"⁸⁹.

2.4.2. – (segue): i ripetuti ricorsi alla questione di fiducia: un metodo di approvazione speculare a un merito controverso.

Nella prospettiva tracciata non deve stupire se il merito delle scelte adottate dalla legge n. 165 del 2017 sia stato speculare al metodo impiegato per la relativa approvazione; se la penalizzazione elettorale dei partiti estranei all'accordo del *Rosatellum-bis* sia stata anticipata dalla penalizzazione parlamentare delle relative attribuzioni.

La cronaca parlamentare, del resto, è oltremodo nota e non vale attardarsi. Il ristretto *timing parlamentare* preventivato dalle forze artefici dell'accordo ha comportato un *iter legislativo* segnato da plurime forzature regolamentari (prosecuzione dell'*iter legislativo* del precedente articolato, denominato *Tedeschellum*; approvazione indebita di un errore formale alla Camera; omissione di una reale istruttoria in Commissione al Senato)⁹⁰, infine sfociate nell'omessa discussione e votazione degli emendamenti sia alla Camera che al Senato. La proposta del meccanismo elettorale è stata approvata "in fretta e furia in un clima da arena o da circo"⁹¹, a seguito dell'apposizione di otto questioni di fiducia (tre alla Camera e cinque al Senato) da parte di un Governo, che, invece,

⁸⁹ B. CARAVITA, *E che Germania sia!*, in www.federalismi.it, n. 12/2017.

⁹⁰ L. SPADACINI, *Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*, in www.nomos-leattualitadediritto.it, n. 3/2017, 21 ss., cui si rinvia anche per i richiami bibliografici.

⁹¹ R. BIN, *La sottoscrizione delle liste*, cit.

aveva assicurato la propria estraneità al momento dell'insediamento⁹².

Di qui, le conseguenti complicazioni sul duplice piano giuridico-formale e politico-sostanziale⁹³.

Nel primo senso, "l'effetto di totale costrizione"⁹⁴ variamente provato da elettori, soggetti politici, rappresentanti e responsabili di gruppi parlamentari appartenenti alle minoranze, ha motivato la presentazione di taluni ricorsi per conflitto di attribuzione; ciò a difesa dell'istituzione parlamentare nel suo complesso, dell'indipendenza dei suoi componenti e della stessa funzionalità del sistema rappresentativo⁹⁵. I ricorsi hanno lamentato la violazione della disciplina delle procedure contenute nel regolamento parlamentare e in Costituzione, specialmente con riguardo alle ripetute questioni di fiducia, in ragione della sostenuta alterazione dell'equilibrio dei poteri a favore dell'esecutivo e della conseguente lesione delle attribuzioni costituzionali dei parlamentari della minoranza. Essi, tuttavia, sono stati dichiarati inammissibili dalla Consulta con due successive ordinanze (nn. 277 e 280 del 2017), avendo mancato d'individuare in modo chiaro e univoco i poteri ricorrenti, le competenze

⁹² Con riguardo al confronto tra le forze parlamentari sulla legge elettorale e sulla necessaria armonizzazione delle norme tra Camera e Senato, il Presidente Gentiloni aveva ribadito che il Governo non sarebbe stato "l'attore protagonista. Spetta a voi, onorevoli colleghi, la responsabilità di promuovere e trovare intese efficaci. Certo, il Governo non starà alla finestra, cercherà di accompagnare, di facilitare e anche di sollecitare questo confronto. La sollecitudine non deriva dalle valutazioni sulla durata dell'Esecutivo, deriva dalla consapevolezza istituzionale del fatto che il nostro sistema parlamentare ha bisogno di regole elettorali certe e pienamente applicabili e ne ha bisogno con urgenza" (A.C., XVII legislatura, res. sten., 13 dicembre 2016, n. 713, 5 s.). Per una ricostruzione degli eventi e delle relative problematiche: E. LATTUCA, *L'approvazione della legge elettorale tra questione di fiducia e voto segreto*, in www.forumcostituzionale.it, 19 dicembre 2017; A. LAURO, *La decretazione d'urgenza e l'omogeneità delle normative elettorali*, in www.forumcostituzionale.it, 15 novembre 2017; M. VILLONE, *Rosatellum, la sfiducia nella democrazia*, in *Il Manifesto*, 15 ottobre 2017; ID., *Se la fiducia diventa moneta di scambio*, *ivi*, 22 ottobre 2017.

⁹³ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale*, *cit.*, 32 ss.

⁹⁴ *Ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti della legge n. 52 del 2015, recante "Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati"*, in www.nomos-leattualitadeldiritto.it, n. 3/2017.

⁹⁵ Ricorsi depositati in cancelleria il 17, 23, 25 e 31 ottobre 2017 ed iscritti rispettivamente ai nn. 4, 5, 6 e 7 del registro conflitti tra poteri 2017, fase di ammissibilità. Su cui: R. BIN, *Un caso interessante alla Corte: può un deputato ricorrere contro il modo di procedere della Camera di appartenenza?* in www.lacostituzione.info, 7 dicembre 2017; G. BUONOMO, *La zona franca e la legge elettorale: perché il conflitto endorganico chiude il cerchio*, in www.nomos-leattualitadeldiritto.it, n. 3/2017; ID., *La procedura parlamentare e il conflitto di attribuzioni sulle leggi elettorali*, in www.lacostituzione.info, 9 dicembre 2017; M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, in *Astrid Rassegna*, 6/2017, 2.

costituzionali menomate e l'oggetto della pretesa.

Nel secondo senso, tuttavia, proprio la riscontrata impossibilità della Consulta di deliberare sul merito delle questioni sollevate, ha reso ancor più stridente sul piano politico-sostanziale il *vulnus* inferto alle minoranze dal *timing parlamentare* dettato dagli artefici del *Rosatellum-bis*; ha dimostrato gli esiti della “*deriva verso un contesto nel quale chi ha il potere e i numeri parlamentari scrive le leggi elettorali secondo la propria convenienza*”⁹⁶; ha reso ancora più essenziali gli interrogativi, rimasti insoluti, sollevati da Giorgio Napolitano in occasione del dibattito in Senato sulla fiducia: “*si può far valere l’indubbia esigenza di una capacità di decisione rapida da parte del Parlamento fino a comprimerne drasticamente ruolo e diritti, sia della istituzione, sia dei singoli deputati e senatori? [...] esiste o no un dilemma di carattere generale da discutere insieme e in prospettiva? [...] Quali forzature può implicare e produrre il ricorso a una fiducia che sancisca la totale inemendabilità di una proposta di legge estremamente impegnativa e delicata?*”⁹⁷.

3. – Per concludere: i danni derivanti dal mancato compromesso legislativo in materia elettorale sul duplice piano della legittimità costituzionale e della coesione sociale.

La tormentata discontinuità dei sistemi elettorali tratteggiati non soltanto conferma quanto rilevato inizialmente, a proposito della necessaria rispondenza dei medesimi sistemi al contesto storico-politico di riferimento; più ancora, lascia intendere la gravità delle opposte conseguenze. La storia politico-sociale di un Paese, del resto, non può essere scissa da quella parlamentare e legislativa che ne ha dettato le direttive; tanto più che la forza prescrittiva del contesto incide in pari modo sull’una e sull’altra, sino a caratterizzare la stessa comunità sociale.

La questione, di conseguenza, non è meramente risolvibile con il consueto armamentario della legittimità costituzionale; né tantomeno può essere limitata alla selezione del tipo di resistenze opponibili all’attuazione delle medesime leggi sul duplice piano politico e giudiziario. Detti profili, infatti, restano pur sempre riconducibili alla più ampia vicenda della prescrittività giuridica e materiale del

⁹⁶ M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, in www.nomos-leattualitadediritto.it, n. 3/2017.

⁹⁷ A.S. XVII Legislatura, res. sten., 25 ottobre 2017, n. 906, 14.

contesto di riferimento. In quanto tali, essi confermano che invalidità, inefficacia, ineffettività, improcedibilità e inattualità rappresentano, ciascuna nel proprio ambito, alcune delle forme di reazione dell'ordinamento verso atti, fatti e comportamenti in qualche modo discordanti col dato reale⁹⁸.

La questione, più ancora, rileva anche sul diverso piano della coesione sociale. Essa dimostra l'incidenza negativa sulla tenuta della comunità civile da parte di meccanismi elettorali adottati penalizzando (nel metodo) e per penalizzare (nel merito) le minoranze politiche; denota gli effetti di quando la realtà, per così dire, *si vendica* degli schemi giuridici, provocando uno scollamento dagli stessi.

Ed è tale scollamento, per l'appunto, che è suscettibile di pregiudicare le ragioni dello «stare insieme». Da tale punto di vista, non appare casuale il fatto che la svolta maggioritaria dei primi anni '90 abbia infine conseguito un esito opposto alle aspettative; sicché, anziché favorire la ricomposizione del corpo sociale, ne abbia approfondito le fratture in senso antistorico, sovrapponendo nuovi fattori divisivi a quelli precedenti⁹⁹. Né tantomeno deve sorprendere l'impiego grossolano della categoria schmittiana del "nemico pubblico"¹⁰⁰, utilizzata dai partiti per estremizzare le potenzialità di un bipolarismo politico armato (quanto a conflittualità), famelico (quanto a malaffare)¹⁰¹ e paralizzante lo sviluppo socio-economico nazionale. Di talché l'assenza di una prospettiva istituzionale condivisa ha squilibrato l'impianto dei poteri e il sistema dei diritti, aprendo la via alla "fuga" della politica dalle relative responsabilità decisionali¹⁰².

⁹⁸ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Primi rilievi metodologici sui fattori di condizionamento delle riforme*, cit., 43 ss.

⁹⁹ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Alle origini della crisi «perfetta»*, cit., 967 ss.

¹⁰⁰ C. SCHMITT, *Der Begriff des Politischen* (1928), tr. it. a cura di P. Schiera, *Il concetto di "politico"*, in C. SCHMITT, *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 1972, 110 ss. Più in generale, sulle diverse declinazioni della categoria della teologia politica nella storia costituzionale e politica nazionale, sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Il patto costituzionale fra teologia politica e teologia della politica*, in *Quad. cost.*, 2015, 481 ss.

¹⁰¹ Fra i tanti scritti divulgativi di denuncia del fenomeno, si v.: G.A. STELLA – S. RIZZO, *Licenziare i padreterni. L'Italia tradita dalla Casta*, Rizzoli, Milano, 2011; ID., *La deriva. Perché l'Italia rischia il naufragio*, Rizzoli, Milano, 2008; ID., *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Rizzoli, Milano, 2007; ma già, in termini più riflessivi, C. SALVI – M. VILLONE, *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano, 2005.

¹⁰² M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2012.

La sopravvenuta separazione fra sistema politico e società civile ha importato un duplice e concorrente effetto: per un verso, ha approfondito lo scarto fra capacità di governo e costruzione del consenso, ovvero fra mediazione politica e rappresentazione populista¹⁰³; per altro verso, ancor più, ha riversato la crisi delle possibilità aggregative e delle connesse modalità organizzative sulle ragioni del «vivere insieme», provocandone la destabilizzazione.

Il senso di smarrimento, d'inquietudine e di paura che attanaglia la società civile e che l'ha frammentata alla stregua di una "massa pastosa di coriandoli"¹⁰⁴, è andato vieppiù crescendo. Come ha rilevato l'ultimo Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese, l'onda di sfiducia che ha investito la politica e le istituzioni non ha perdonato nessuno. I gruppi sociali più destrutturati dalla crisi, dalla rivoluzione tecnologica e dai processi della globalizzazione sono divenuti "i più sensibili alle sirene del populismo e del sovranismo". L'astioso impoverimento del linguaggio ha rivelato non solo il rigetto del ceto dirigente, ma anche la richiesta di attenzione da parte dei soggetti esclusi o autoemarginati dalla dialettica socio-politica¹⁰⁵.

Di qui, la ravvisata crescita dell'*Italia del rancore*¹⁰⁶ e l'incremento speculare dell'astensionismo elettorale; fenomeno, questo, che oramai interessa oltre la metà degli aventi diritto, con il conseguente rischio "che sientino solo i voti delle minoranze più vocianti, e spariscono quelli del cittadino medio, meno partigiano, più pragmatico, su cui da sempre si fondano le sorti di una democrazia equilibrata e funzionante"¹⁰⁷.

¹⁰³ G. PRETEROSSÌ, *La politica negata*, Laterza, Roma-Bari, 2011, 108.

¹⁰⁴ FONDAZIONE CENSIS, *41° Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese. 2008*, in www.censis.it.

¹⁰⁵ FONDAZIONE CENSIS, *51° Rapporto sulla situazione sociale del Paese. 2017*, cap. *La società italiana al 2017*, in www.censis.it: "l'84% degli italiani non ha fiducia nei partiti politici, il 78% nel Governo, il 76% nel Parlamento, il 70% nelle istituzioni locali, Regioni e Comuni. Il 60% è insoddisfatto di come funziona la democrazia nel nostro Paese, il 64% è convinto che la voce del cittadino non conti nulla, il 75% giudica negativamente la fornitura dei servizi pubblici".

¹⁰⁶ *Ibidem*. Si v. inoltre: G. DE RITA, *Un elettorato incapace di sentimenti condivisi*, in *Corriere della Sera*, 29 gennaio 2018.

¹⁰⁷ A. POLITO, *Un voto non risolve il rompicapo della politica*, in *Corriere della Sera*, 6 novembre 2017. Sul fenomeno dell'astensione elettorale si v. gli ultimi rapporti curati dall'ISTITUTO CARLO CATTANEO all'esito delle singole consultazioni, fra cui: ID., *Elezioni regionali siciliane 2017. La partecipazione elettorale resta stabile rispetto alle elezioni del 2012. Oltre la metà degli elettori siciliani ha preferito non andare a votare. Più pronunciato l'astensionismo nei piccoli comuni, aumenta invece la partecipazione in quelli capoluogo*; ID., *Elezioni comunali 2016. La partecipazione non crolla ma continua*

Ed è paradossale, per inciso, che la critica sui pericoli dell'astensionismo sia sovente accompagnata dal pari timore dei rischi di un voto accusato di *populismo* e *immaturità democratica*¹⁰⁸; ciò quasi a riproporre in veste nuova il dilemma della tradizione giuridica americana fra *costituzionalismo elitista* e *populista*: l'uno, attento a coltivare il convincimento che la gente comune vada neutralizzata per le sue caratteristiche più ordinarie (impulsività, scarsità di informazioni, semplicità) e che il nocciolo duro del costituzionalismo risieda nel principio di legalità, nella divisione dei poteri, nella giurisdizione costituzionale; l'altro, al contrario, incline a confidare nelle capacità epistemiche, morali e politiche dei cittadini, così da coltivare un atteggiamento di sospetto verso ogni forma di gerarchia e di espertocrazia, sino a considerare l'uomo comune come la prima forma di garanzia contro un governo arbitrario¹⁰⁹.

Sicché, rispetto alla mole di effetti provocati dalla sopravvenuta separazione fra sistema politico e società civile, vien da pensare che il vero «blocco» della democrazia italiana si sia verificato non tanto nei tempi *bui* della *guerra fredda* e della «democrazia bloccata»; quanto, piuttosto, che esso si sia realizzato nei tempi *luminosi* della democrazia mondiale pronosticata da Francis Fukuyama nella *Fine della Storia*¹¹⁰ e, con riguardo al caso italiano, della tanto vagheggiata «democrazia compiuta». Vien da concludere – com'era stato pure rilevato – che il Paese sia uscito dal crollo dei regimi comunisti “con minore democrazia” anziché “con maggiore democrazia”¹¹¹.

Si torna così alla questione iniziale, concernente l'esigenza di un metodo condiviso nella definizione di un meccanismo elettorale riguardante l'intera comunità civile; ciò a dimostrazione dell'inevitabile circolarità fatto-diritto¹¹², che caratterizza i processi riformatori in ragione della prescrivibilità esercitata dal contesto storico-politico.

il declino. L'astensionismo è aumentato rispetto al turno comunale precedente e ha colpito maggiormente i capoluoghi del Centro-Nord e le grandi città, in www.cattaneo.org.

¹⁰⁸ Per tutti, cfr. A. POLITO, *I voti che non decidono e le democrazie malate*, in *Corriere della Sera*, 22 novembre 2017, su cui si v. la serrata critica di A. MANGIA, *L'agenda politica dei nemici dell'Italia*, in www.ilsussidiario.net, 29 novembre 2017.

¹⁰⁹ A. CANTARO, *Governare per “decreto”. Il “caso” Brexit, e non solo*, in www.federalismi.it, n. 8/2017, 12.

¹¹⁰ F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man* (1992), tr. it a cura di D. Ceni, *La fine della Storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano, 2003.

¹¹¹ G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 229 ss.

¹¹² Con riguardo ai processi di produzione-interpretazione delle regole giuridiche, A. RUGGERI, *Scrittura costituzionale*, cit., 102; F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni di teoria dell'interpretazione*, Cedam, Padova, 1998, 44.

Proprio perché “le leggi elettorali sono patti tra società e Stato, tra Palazzo e Piazza, tra Paese reale e Paese legale, patti più forti dello stesso patto costituzionale” - come ha dovuto riconoscere lo stesso Sabino Cassese nel corso delle convulse giornate sulla fiducia al *Rosatellum-bis*¹¹³ - esse non possono essere approvate per mezzo di una pervicace esclusione di intere parti della società da rappresentare. E ciò a meno di non far gravare il costo di una simile esclusione sul duplice piano della legittimità costituzionale del meccanismo elettorale e della coesione sociale della comunità di appartenenza.

¹¹³ S. CASSESE, *La riforma e la prova del budino*, in *Corriere della Sera*, 11 ottobre 2017.